

Рекомендации по совершенствованию практики регионального и местного бюджетно-финансового управления



Фонд социальных проектов
Москва
1999 г.

От спонсора

Бюджетно-финансовое управление на субнациональном уровне в Российской Федерации осуществляется в условиях постоянных споров и противоборств в связи с:

- а. постоянно меняющейся политикой;
- б. устаревшими технологиями процесса управления;
- в. действующей практикой подготовки и выполнения бюджета;
- г. практикой управления финансами;
- д. Отсутствием у граждан желания участвовать в фискальной деятельности местных и региональных органов управления.

Основополагающие принципы бюджетно-финансового управления в России не отличаются от используемых в других странах мира. Однако борьба вокруг практикуемой системы бюджетно-финансового управления связана с отсутствием здесь прозрачности бюджетных процессов и ясных процедур и требований финансовой отчетности.

Планы по переводу и распространению предлагаемого документа зародились еще в марте 1998 г. (за 6 месяцев до финансового кризиса в августе 1998 г.), т.к. мы считаем, что *он* может быть полезен государственным и местным органам управления в их шагах по определению систем управления финансами. Для внедрения содержащихся в этом документе рекомендаций нет необходимости в их утверждении на высоком правительственном уровне, т.к. они не входят в конфликт с политикой. Природа предложений имеет в основном организационный, управленческий характер, основанный на здравом смысле. Они направлены на оказание помощи организации (Министерству финансов или местному управлению финансов) в планировании деятельности, касающейся критических аспектов в руководстве, надежном управлении бюджетом и финансами.

Основная часть данной публикации взята из работы «Наилучшие практики в государственном и местном управлении». подготовленной Национальным советом по государственным и местным бюджетам (NACSLB) при поддержке Ассоциации государственных финансовых чиновников (GFOA). Обе организации находятся в Соединенных Штатах Америки.

Март 1999 г.

Махеш Редди
Менежмент Стретеджис, Инк.
г. Трамбулл, Коннектикут, США
www.managementstrategies.com

Foreword

Sub-national budgeting and financial management practices are constantly challenged in the Russian Federation due to:

- a. constantly changing policies,
- b. obsolete process management technology.
- c. budget preparation and management practices,
- d. financial management practices, and
- e. a lack of desire among the citizens to participate in their local and regional government fiscal affairs.

The fundamental principals of Budgeting and Financial Management remain the same in Russia as in any other country in the world, however, the practice of budgeting and financial management is challenged by the lack of a transparent budget process and clear financial reporting procedures and requirements.

Plans to translate and distribute this document began in March of 1998(six months prior to the financial meltdown in August 1998) because we felt it would be helpful to provide a foundation for State and Local Governments to take steps to fix their financial management systems. To implement the suggestions in this document, approval of higher levels of government is not necessary because they do not conflict with policies. The suggestions are more organizational, management, and common sense in nature and designed to help the entity (State or Local Finance Department) *plan the critical function in governance, sound budgeting and financial management.*

The main contents of this publication were adapted from "*Best Practices in State and Local Government*" published by the National Council on State and Local Budgeting (NACSLB) with the lead support of Government Finance Officers Association (GFOA). Both organizations are based in the United States of America.

March 1999.

Mahesh Reddy
Management Strategies, Inc.
Trumbull, CT. USA
www.managementstrategies.com

Этот документ распространяется бесплатно/This document is to be distributed free of charge.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ШТАТАХ И СТРАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ США И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО МЕТОДАМ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА (ПРОЕКТ НАЦИОНАЛЬНОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПО БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В ШТАТАХ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, 1 СЕНТЯБРЯ 1997Г.)	7
1.1 ОБ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧАХ И УЧАСТНИКАХ ПРОЕКТА	7
1.2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	9
1.3 ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	11
1.4 ЭЛЕМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	12
1.5 БЮДЖЕТНЫЕ ПРАКТИКИ: ФОРМАТ, ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ	12
1.6 ОБЩАЯ СХЕМА ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК	15
2. ОПИСАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК ПО ЭЛЕМЕНТАМ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	21
2.1 ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ, ПРИОРИТЕТОВ, ПРОБЛЕМ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ СООБЩЕСТВА (ЭЛЕМЕНТ)	21
2.3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ И НАПРАВЛЕНИЕ ИХ ВСЕМ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМ УЧАСТНИКАМ	23
2.4 УТВЕРЖДЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ	24
2.5 РАЗРАБОТКА ПРОГРАММНЫХ, ОПЕРАТИВНЫХ И КАПИТАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КУРСОВ И ПЛАНОВ	30
2.6 РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ И УСЛУГ В СООТВЕТСТВИИ СО СТРАТЕГИЧЕСКИМИ КУРСАМИ И ПЛАНАМИ	31
2.8 РАЗРАБОТКА ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ БЮДЖЕТА	36
2.9 РАЗРАБОТКА И ОЦЕНКА ФИНАНСОВЫХ ВАРИАНТОВ	39
2.10 ВЫБОР ВАРИАНТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ БЮДЖЕТА	45
2.11 КОНТРОЛЬ, ИЗМЕРЕНИЕ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ	50
2.12 ВНЕСЕНИЕ КОРРЕКТИВ ПО МЕРЕ НЕОБХОДИМОСТИ	53
3.1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА (РЕСПУБЛИКИ, СТАЯ, ОБЛАСТИ, АО)	55
3.1.1. Общая характеристика модели.	55
3.1.2. Социально-экономические и организационные цели создания системы.	56
3.1.3. Сферы использования ИИРФБС	60
3.1.4. Автоматизируемые функции	60
3.2. ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ОБЛАСТИ	61
3.2.1. Организационная и иерархическая структура системы	61
3.2.2. Функции региональной системы и ее элементов	64
3.2.3. Формирование бюджетов областей	68
3.2.4. Правовое регулирование и юридический статус финансово-бюджетной системы области	70
3.3. ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМЕ АВТОМАТИЗАЦИИ	71
3.3.1. Существующие аналоги интегрированных систем	71
3.3.2. Состав и архитектура информационно-вычислительной системы ИИРФБС	71
3.3.3. Топология сетей и их характеристики	72
3.4. ПРОГРАММНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИИРФБС	72
3.4.1. Информационная база данных	72
3.4.2. Картографический блок	73
3.4.3. Блок формирования моделей социально - экономических процессов	73
3.4.4. Блок анализа и прогнозирования	73
3.4.5. Характеристика программного комплекса	75
3.5. ОЖИДАЕМЫЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ	75
4. БЮДЖЕТНАЯ ПРАКТИКА В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	76
4.1. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ	76
4.2. СТАНДАРТИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ	77
4.3. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА РЕГИОНОВ	78
5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	79

ВВЕДЕНИЕ

Расширение полномочий исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, происшедшее в последние годы в результате проводимых в России реформ, поставило целый ряд принципиально новых задач перед теми их подразделениями, которые несут административную ответственность за принятие решений в области финансового регулирования экономики и удовлетворения потребностей населения в социальных услугах. Особую остроту во многих регионах России приобрели вопросы финансового управления социальной сферой, зависимость которой от состояния экономики, сбора налогов и трансфертов от вышестоящих инстанций остается, несмотря на повышение роли рыночного сектора в развитии данной сферы, весьма значительной.

Главные причины, приведшие к серьезным нарушениям в ходе воспроизводственного процесса на территориях большинства субъектов Российской Федерации, связаны с продолжающимся в течение девяти лет спадом экономической активности в стране и медленной реструктуризацией как рыночной, так и нерыночной сфер экономики. В этих условиях налоговая база предприятий, производящих товары, постоянно сужается, а при более медленном снижении потребностей в социальных услугах у населения (количество больных, школьников и т.д.) это не могло не привести к возникновению больших дефицитов в региональных бюджетах, на которые сейчас легла основная нагрузка по обеспечению социальной сферы финансами. По данным бюджетной статистики около 90% расходной части бюджетов субъектов Российской Федерации направляется в настоящее время на социальные цели. В то же время процессы реформирования предприятий и организаций социальной сферы идут довольно медленно, что не позволяет снижать нагрузку на бюджеты. В итоге в государственных и муниципальных бюджетах все меньше средств остается для решения перспективных задач и все больше ресурсов направляется на текущие цели. Однако и на текущие нужды средств уже не хватает и секвестрование расходов по незащищенным статьям стало привычной бюджетной процедурой.

В этих условиях перед органами управления на передний план выходит задача овладения наиболее эффективными методами финансового управления на областном и муниципальном уровнях, сердцевину которых, безусловно, образуют методы управления бюджетным процессом. Это должны быть методы построения динамичной, постоянно обновляемой системы финансового планирования, позволяющей оптимизировать бюджетный процесс в целом с учетом новых обстоятельств и задач регионального развития. Важно при этом стремиться к тому, чтобы принимаемые органами власти стратегические решения в сфере финансового управления находили как можно более широкий отклик у налогоплательщиков и получателей финансовых услуг.

Разработчики бюджетов уже ощутили на практике все те новые реалии, которые обусловлены переходом к рыночной экономике. Первое, с чем они столкнулись, было отсутствие устойчивости в финансовых потоках и постоянный рост дефицита финансовых ресурсов, резкое увеличение неденежных форм взаиморасчетов и диапазона неопределенности в действиях экономических контрагентов. Далее, относительная устойчивость экономических отношений, присущая централизованно управляемой экономике, уступила место стохастическим экономическим процессам, подчиненным логике рыночных отношений.

Вместе с тем опыт стран с развитой рыночной экономикой свидетельствует о том, что именно в рыночных условиях неопределенности будущих хозяйственных ситуаций стратегическое финансовое планирование становится важнейшим инструментом адаптации и эффективного регулирования рынка. Речь, конечно же, не идет о возрождении системы всеобъемлющего народнохозяйственного планирования, которое бы включало в себя определение целей и задач для сферы производства товаров, ресурсного его обеспечения и прочих элементов прежней системы планирования. Круг задач ограничивается стратегическим финансовым планированием на территории области и в муниципальных ареалах и, прежде всего, бюджетного процесса и тех сфер деятельности, на которые распространяется его влияние.

Система хозяйствующих объектов и субъектов, охватываемых финансовым планированием в регионе, достаточно обширна и сложна по структуре вертикальных и горизонтальных связей между уровнями власти и элементами финансовой системы региона и страны в целом. Бюджетная система, в

которую в данном контексте включаются и внебюджетные фонды, составляет ядро финансовой системы административно управляемой территории. В этой связи оправдано применение понятия общего бюджетного процесса как основы финансового планирования в региональных органах власти. Совершенствование финансового планирования включает три основных направления:

- общий бюджетный процесс;
- межсубъектные и внутрисубъектные отношения по поводу распределения трансфертов;
- создание организационно-технической и прогнозно-аналитической базы информационного обслуживания финансового планирования в регионе.

Эти основные направления совершенствования финансового планирования в регионе и составляют основу содержания брошюры.

Необходимость перехода к новой методологии составления бюджетов территорий диктуется целым рядом условий и, прежде всего, изменениями в принципах управления экономикой.

Действующая в настоящее время бюджетная практика во многом сохраняет те принципы и методы разработки элементов бюджетного процесса, которые были характерны для рыночных систем хозяйствования. Поэтому при подборе материала для брошюры ее составители посчитали целесообразным учесть последние наработки в совершенствовании финансового планирования, имеющиеся за рубежом. Кроме того, ее подготовка осуществлялась в рамках работ по подготовке методических материалов по компоненту «Управление расходами», являющегося составной частью «Проекта поддержки региональной социальной инфраструктуры», который реализуется с 1997 г. в России и финансируется Всемирным банком.

Идея проекта возникла в ходе дискуссий между представителями Всемирного Банка и Российского правительства, посвященных концепциям проектов, которые могли бы содействовать децентрализации государственной власти, способствовать поддержанию основного минимума социальных услуг и разрешать дополнительные проблемы, появляющиеся в финансовой сфере в связи с тем, что многие объекты социального назначения переходят из федерального подчинения в компетенцию региональных и местных органов власти.

Основные задачи Проекта заключаются в том, чтобы:

- предотвратить дальнейшее ухудшение социальной инфраструктуры путем финансирования реконструкции первоочередных объектов здравоохранения, образования, водоснабжения и канализации, а также небольшого нового строительства таких объектов;
- повысить эффективность управления государственными финансовыми ресурсами;
- стимулировать развитие частного сектора;
- внести вклад в правительственную политику децентрализации путем поощрения широкого участия, в том числе участия неправительственных организаций, в процессе принятия решений по Проекту.

Проект финансирует небольшие инвестиционные проекты в системе образования, здравоохранения, водоснабжения и канализации, внедряет новые компьютерные технологии и механизмы управления бюджетно-финансовой сферой. Он включает в себя несколько компонентов:

1. Компонент образования - предусматривается финансирование капитального ремонта средних общеобразовательных школ.
2. Компонент здравоохранения - проведение капремонта и модернизация основных функциональных блоков городских клинических больниц, больниц скорой помощи и поликлиник. Оказание институциональной поддержки организациям здравоохранения,
3. Компонент водоснабжения и канализации - капремонт, реконструкция и обновление существующей инфраструктуры и небольшой объем капитального строительства.
4. Компонент управления бюджетом и расходами - совершенствование системы управления бюджетом и расходами областными и местными органами власти.

Последний компонент предполагает разработку компьютеризованной системы составления важнейших элементов бюджета, а также усовершенствование финансовых отношений между областными и районными органами власти. Результаты предполагается использовать для изменения

процессов управления бюджетами и расходами на социальные нужды не только в пилотных регионах проекта, но и в других субъектах Российской Федерации.

Для решения задач по реализации финансового компонента, по мнению составителей брошюры, несомненный интерес представляют материалы по совершенствованию бюджетного процесса Национального консультативного совета США (НКС). Они представлены в первом и во втором разделах брошюры в виде Проекта «Основных направлений совершенствования бюджетного процесса в штатах и органах самоуправления США и рекомендаций по методам составления бюджета».

В документе дается описание конкретных задач, которые необходимо решить для совершенствования методов составления бюджета на уровне региона и местного самоуправления. В нем формулируются основные принципы и определяются элементы подготовки и рассмотрения бюджета. Рекомендуемые методы составления бюджета представляют собой базовые компоненты каждого элемента бюджета. Ценность предлагаемых методов состоит в том, что они достаточно универсальны, учитывают воздействие политических аспектов управления и практические потребности органов управления. Описываемые процедуры и методы подходят для разных стилей управления.

Другое важное их достоинство выражается в том, что они представляют собой результат анализа действующей практики финансового планирования в США.

Отличающая их системность и многоаспектность предполагает, вне всякого сомнения, постепенный и поэтапный порядок внедрения в практику финансового планирования на протяжении ряда лет.

Кроме того, предлагаемая система содержит ряд методологических новшеств, реализация которых позволит существенно повысить качество управления финансами в регионе. Дадим комментарии некоторым из них.

Многомерность Система финансового планирования в качестве составных элементов включает политику, управление, планирование, коммуникации и финансы. Каждый элемент представляет собой совокупность специальных задач, имеющих свои цели и средства решения. Многомерность бюджетного процесса означает, что оно не сводится к простому балансированию доходов и расходов. Бюджетный процесс носит стратегический характер, охватывает долговременный, рассчитанный на много лет план финансирования. Этот аспект особенно важен при определении пропорций и степеней экономического риска возврата кредитов из бюджета развития. Обоснование его величины и процедур управления долгами - одна из наиболее насущных задач бюджетного процесса.

Институциональность Финансовое планирование и бюджетный процесс рассматриваются не как совокупность «документов», а как процесс заинтересованного многостороннего сотрудничества всех организаций и лиц, на которых распространяется влияние бюджета. Эта проблема касается не только внешних участников бюджетного процесса, ни и непосредственных разработчиков бюджета в органах управления.

Стратегический (программный) характер бюджета Финансовое планирование включает постановку общих целей исходя из анализа потребностей сообщества, приоритетов, проблем и возможностей. Под каждую цель разрабатываются подходы к их достижению, планы выполнения программ. При этом цели сообщаются заинтересованным участникам программ. Бюджет разрабатывается в соответствии с допустимыми подходами.

Бюджетные практики Это процедуры, увязанные с конкретными видами деятельности, позволяющие осуществить тот или иной принцип и элемент бюджета. В бюджетную практику закладывается определенный механизм решения поставленной задачи (элемента бюджетного процесса) на основе бюджетных методов или инструментов. Для бюджетной практики предусматривается определенный формат, который включает; 1) Название, 2) Принцип и элемент бюджета, 3) Компонент практики, 4) Описание, 5) Логическое обоснование, 6) Результат, 7) Примечания, 8) Примеры.

Бюджетные инструменты и методы Это конкретные способы осуществления бюджетных практик. Их разработка - это специальная задача, решаемая с учетом местных особенностей и задач

развития региона. В представленном документе описываются схемы и приемы разработки «бюджетных практик»

Примеры бюджетных практик:

- Разработать политику стабилизации целевых бюджетных Фондов;
- Разработать политику вознаграждений и расходов;
- Разработать политику выдачи кредитов;
- Разработать политику уровня задолженности и платежеспособности

Во втором разделе подробно описаны методики разработки «бюджетных практик» по различным элементам бюджетного процесса.

Важной предпосылкой повышения качества финансового планирования в России остается его обеспечение современными информационными технологиями.

В этой связи в разделе 3 изложена Концепция и основные направления создания интегрированной инфраструктуры региональной финансово-бюджетной системы на уровне субъекта Российской Федерации и местных органов власти. Она включает разработку целей и задач, основных принципов, конкретных схем и элементов современной организационно-технической и прогнозно-аналитической системы информационного обслуживания региональных органов управления, казначейства, а также отделений Центрального Банка.

В настоящее время различные структуры и агенты финансовой системы региона функционируют относительно автономно, получая необходимую для принятия решений информацию через свои специализированные подразделения. При этом расходуются значительные материальные и финансовые ресурсы. Однако, главная проблема заключается, пожалуй, в том, что различные звенья финансовой системы чаще всего не имеют возможности получать необходимую информацию для работы в режиме реального времени, принятия эффективных решений для минимизации инвестиционных рисков и контроля за ходом расходования финансовых средств в рамках целевых программ, в том числе средств бюджетных и внебюджетных фондов. Поэтому внедрение такой системы - насущная проблема, обеспечивающая создание материальных предпосылок для повышения качества разработки бюджетов и оптимизации управления расходованием финансовых ресурсов региона. Одна из насущных задач бюджетного планирования в России - совершенствование межбюджетных отношений. В четвертом разделе в этой связи рассматриваются методологические аспекты государственного регулирования регионального развития в России на основе методов стратегического планирования. Особое внимание уделяется вопросам разработки стандартизированных бюджетов регионов и консолидированного бюджета страны в целом. Суть подхода заключается в поэтапном переходе к составлению бюджетов на базе федеральной и региональных систем социальных стандартов и индикаторов доходного потенциала территорий, используемых для построения стандартизированных расходной и доходной частей бюджетов. Такой подход дает «ключ» к построению «бездефицитных» бюджетов (по текущим расходам) и научно обоснованному распределению финансовой помощи на социальные нужды и поддержку экономически наиболее эффективных полюсов роста и депрессивных районов.

Другая важная задача совершенствования бюджетного процесса связана с формированием системы местного самоуправления в России.

Поэтому в 5 разделе дается описание некоторых ключевых направлений совершенствования финансовой работы местных органов власти в социальной сфере. Особый акцент делается на вопросах реструктуризации и внедрения ресурсосберегающих технологий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и образования.

Авторы брошюры на русском языке: Калашников Н.В. - Введение и раздел 5, Поздняков А.М. - раздел 4, Масаков В.М. - Введение, разделы 3,4,5 и редакция перевода на русский язык разделов 1 и 2, перевод на русский язык осуществлен Лондыревой Е.В.