

## 2. ОПИСАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК ПО ЭЛЕМЕНТАМ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

### 2.1 Оценка потребностей, приоритетов, проблем и возможностей сообщества (элемент)

(Единый формат)

*Механизмы определения потребностей, проблем и приоритетов заинтересованного участника (название практики)*

**ПРИНЦИП А:** ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ.

**Элемент А-1:** Оценка потребностей, приоритетов, проблем и возможностей сообщества.

#### **Практика А-1.1**

Орган управления должен разработать механизмы для определения проблем, потребностей и приоритетов.

*Логическое обоснование:* Контроль за ограниченными ресурсами, которые имеются в распоряжении органа управления, нужно осуществлять в соответствии с проблемами, потребностями и приоритетами заинтересованных участников. Это значит, что орган управления должен обладать информацией о существующих проблемах, потребностях и приоритетах данного сообщества.

*Результаты:* Данная практика обеспечивает ряд механизмов, способствующих участию заинтересованного лица в обсуждении и передаче (ретрансляции) тех ценностей и проблем, которые входят в сферу их интересов. В разряд таких механизмов входят общественные слушания, опросы общественного мнения, встречи руководящих деятелей с гражданскими группами интересов, процессы стратегического планирования органов управления, собрания сотрудников органа управления, семинары с участием управленческого персонала и/или законодательного органа.

*Примечания:* Эта бюджетная практика является неотъемлемым элементом практик, направленных на развитие и распространение широких целей. Данная практика также связана с практиками оценки уровня удовлетворения заинтересованного участника программами, услугами и ходом осуществления поставленных целей. (См. практику 11.1а, Элемент 11, принцип 4).

*Оценка состояния сообщества, внешних факторов, возможностей и проблем*

#### **Практика А-1.2**

Орган управления должен регулярно собирать и давать оценку информации, касающейся тенденций, наблюдаемых в состоянии сообщества, внешних факторов, оказывающих влияние на него, потенциальных возможностей и проблем, которые нужно решить.

*Логическое обоснование:* Орган управления должен обладать пониманием проблем и тенденций, оказывающих влияние на данное сообщество, что будет способствовать постановке наиболее адекватных целей.

*Результаты:* Для сбора информации о сообществе и отчетов по результатам, необходимо использовать целый диапазон разнообразных механизмов. В ряде механизмов при сборе информации можно воспользоваться наличными источниками или осуществлять сбор данных при помощи опросов общественного мнения. Другие механизмы будут носить субъективный характер, например, изучение физических характеристик географических районов - мест проживания данного сообщества, или беседы с жителями, экспертами, ведущими бизнесменами и лидерами сообщества, встречи с представителями законодательных органов. Можно также провести формальный анализ определенных проблем или тенденций.

*Примечания:* Данная практика предназначена для того, чтобы орган управления располагал свежей информацией, которая позволяла бы ему давать оценку состояния сообщества и основных проблем, что необходимо для развития и достижения целей. Оценка состояния сообщества органом управления

может также включать рассмотрение местных, региональных, национальных и глобальных факторов, оказывающих влияние на данное сообщество, таких, как:

- Экономические и финансовые факторы,
- Демографические тенденции,
- Правовые и нормативные вопросы,
- Социальные и культурные тенденции,
- Физические (например, развитие сообщества) или факторы окружающей среды,
- Вопросы, относящиеся к взаимоотношениям между рядом органов управления,
- Изменения в результате технологического прогресса.

## **2.2 Возможности и проблемы обеспечения работы органов управления средствами основных фондов администрирования.**

### ***Оценка предоставляемых программ и услуг, целей и задач администрирования***

**ПРИНЦИП А: ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНОМ УПРАВЛЕНИЯ.**

*Элемент А-2:* Возможности и проблемы обеспечения работы органов управления средствами основных фондов администрирования.

#### **Практика А-2.1**

Орган управления должен определить и оценить предоставляемые им программы и услуги, цели, которые они преследуют и факторы, способные оказать влияние на предоставление этих услуг и программ в будущем. *Логическое обоснование:* Изменения в условиях жизни сообщества или какие-либо другие факторы могут привести к тому, что определенная программа или услуга уже не будет более направлена на удовлетворение обслуживаемых ею потребностей. Кроме того, изменения в функциональном окружении могут повлиять на стоимость или эффективность предоставления услуги в будущем. Такие изменения необходимо осмыслить до оценки возможности продолжения выполнения текущих программ или внесения в них изменений.

*Результаты:* Орган управления должен обладать методами составления описи и оценки программ и услуг для определения взаимосвязи этих программ с потребностями и приоритетами сообщества. Такой обзор должен включать оценку целей программ, их выгоды и обслуживаемых потребностей, проблем, задач и возможностей, связанных с обеспечением их в будущем. В описи программ и услуг должна определяться организация, которая отвечает за выполнение услуг, если эти услуги не предоставляются самим органом управления. Необходимо дать оценку факторов, оказывающих влияние на выполнение услуги, включающих, например, такие, как вопросы финансирования; технологические изменения; экономические, демографические и другие факторы, которые могут повлиять на уровень спроса на услуги и программы. Сюда же относятся законодательные и нормативные изменения. В таких описях, как правило, используется информация разных источников. Нужно поощрять участие в составлении таких обзоров заинтересованных участников (избирателей).

*Примечания:* Задача этой практики заключается в обеспечении понимания органом управления тех программ и услуг, которые он предоставляет.

#### ***Оценка состояния основных средств администрирования и факторов на них влияющих***

#### **Практика А-2.2**

Орган управления должен определить и произвести оценку своих основных средств, включая состояние основных средств и факторов, способных повлиять на потребность в основных средствах или их поддержание в будущем.

*Логическое обоснование:* Основные средства, которыми располагает орган управления, и их состояние носят критический характер для оценки предоставляемых услуг, а потому играют важную роль при определении возможности удовлетворения потребностей и приоритетов заинтересованных участников.

*Результаты:* Орган управления должен иметь готовые методы составления описи своих основных средств и оценки потребности в основных средствах и их состоянии. Оценка должна включать определение проблем, задач и возможностей, которые могут повлиять на будущее обеспечение основных средств. Сюда входят, например, потребности и приоритеты сообщества; вопросы финансирования; технологические изменения; экономические, демографические и другие факторы, способные повлиять на спрос, а также правовые и нормативные изменения. Такой обзор можно проводить в совокупности с оценкой программ и услуг, использующих конкретные основные средства. При оценке состояния основных средств необходимо принять во внимание влияние любого отложенного ремонта или потребности в модернизации.

*Примечания:* Обзоры состояния основных средств и уровня их выполнения можно проводить достаточно редко, в особенности, если не происходит практически никаких перемен. Тем не менее, информация, полученная в результате таких оценок, может быть важным элементом общей оценки потребностей и проблем сообщества. Основные средства, обладающие коротким сроком службы или требующие больших эксплуатационных расходов, нужно оценивать и пересматривать чаще, чем долгосрочные основные средства, не требующие больших эксплуатационных затрат. Органы управления должны быть в курсе всех последних разработок, способных повлиять на их главные основные средства, таких, например, как нормативные изменения, движение населения, технологический прогресс, и учитывать влияние этих факторов на проблемы, связанные с процессом постановки целей.

### **Практика А-2.3**

Орган управления должен определить и осуществить анализ своих систем организации и руководства, включая достоинства и недостатки систем и факторы, способные повлиять на эти системы в будущем.

*Логическое обоснование:* Системы поддержки, созданные для администрирования органа управления, являются неотъемлемым элементом достижения целей.

*Результаты:* Необходимо организовать процесс в виде установившихся практик определения, анализа и решения проблем, связанных с системами организации и администрирования органа управления и окружения, в котором эти системы функционируют. Такой процесс включает анализ достоинств и недостатков организационной структуры, межведомственные отношения и сотрудничество, распространение и трансляцию целей и директивных установок, мотивацию сотрудников, управление в условиях конфликта, обеспечение других внутренних потребностей и систем поддержки. Обзор должен также включать оценку политики управления, методов и систем, способствующих достижению целей. По мере необходимости, к работе над такими обзорами нужно привлекать заинтересованных участников, включая законодательные органы; руководителей органов управления, служащих или их представителей, а также лидеров сообщества и руководителей предприятий.

*Примечание:* Задача этой практики заключается в создании реального процесса пересмотра своих систем внутреннего руководства. Процесс позволяет определить те изменения, которые нужно внести в соответствии с обозначившимися возможностями и проблемами для достижения конкретных целей.

## **2.3 Определение общих целей и направление их всем заинтересованным участникам**

### ***Постановка перспективных целей***

**ПРИНЦИП А:** ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНОМ УПРАВЛЕНИЯ.

**Элемент А-3:** Определение общих целей и направление их всем заинтересованным участникам

### **Практика А-3.1**

Орган управления должен определить широкие цели, основанные на его оценке сообщества, которому он служит, и его окружения, в котором он функционирует.

*Логическое обоснование:* Перспективные цели определяют приоритеты и предпочтительное будущее состояние обслуживаемого сообщества или области. Они служат основой для принятия решений по распределению ресурсов во время бюджетного процесса и являются главным ориентиром для оценки и координирования различных долгосрочных планов или стратегических курсов.

*Результаты:* Цели необходимо представить в письменной форме. Они должны отражать проблемы, потребности и приоритеты заинтересованных участников, а также факторы, влияющие на состояние сообщества и органа управления. Цели должны носить достаточно конкретный характер, что позволит определить, какие именно услуги необходимо предоставить, а также принять сложные решения по распределению ресурсов в бюджетном процессе.

*Примечания:* Данная практика основана на работе, выполняемой посредством элементов, направленных на выявление потребностей и приоритетов сообщества, оценку состояния сообщества и определение среды, в которой функционирует орган управления. Разработка целей должна носить скорее "упреждающий", чем "адаптивный" характер. В работу по разработке целей должны быть включены все уровни и единицы органа управления. Перспективные, широкие цели можно распределить по уровню их важности, приоритетности, при этом важно соблюдать осторожность, чтобы минимизировать возможность конфликта. Для этого орган управления должен обладать ясным и четким пониманием и общим консенсусом в отношении выбранного направления движения. После того, как цели будут поставлены, можно разработать более подробные планы мероприятий, интегрированные в процесс администрирования и в бюджетный процесс.

### **Распространение информации о целях и обзор целей совместно с заинтересованными участниками**

#### **Практика А-3.2**

Орган управления должен распространять информацию о перспективных широких целях и проводить рассмотрение этих целей совместно с заинтересованными участниками.

*Логическое обоснование:* Распространение и пересмотр целей способствует развитию участия, понимания, консенсуса, чувства гордости и чувства движения в определенном направлении.

*Результаты:* Распространение информации о перспективных целях можно осуществлять посредством проведения общественных форумов и публикации целей в ключевых государственных документах, таких как документы планирования, принятия стратегического курса или в бюджетных документах. Можно использовать электронные средства распространения информации. Необходимо обеспечить возможность периодического пересмотра целей. При необходимости, их можно откорректировать в соответствии с реальными потребностями заинтересованных участников.

*Примечания:* Эффективность широких, перспективных целей основана на их непрерывном, активном обсуждении. Заинтересованные участники (избиратели) должны понимать, каким образом эти цели связаны с политическими установками, планами проведения мероприятий, решениями по распределению ресурсов. При распространении информации о перспективных целях, орган управления должен поощрять получение ответной реакции со стороны заинтересованных участников как по поводу самих целей, так и в отношении связанных с ними стратегических курсов и их осуществления на практике.

## **2.4 Утверждение финансовой политики**

### **Разработка политики по фондам стабилизации**

**ПРИНЦИП Б:** РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ.

**Элемент Б-1:** Утверждение финансовой политики.

### **Практика Б-1.1**

Орган управления должен разработать политику, направленную на создание, поддержку и использование ресурсов для целей финансовой стабилизации.

*Логическое обоснование:* Орган управления должен поддерживать разумный уровень финансовых ресурсов, что дает защиту от снижения уровня услуг или повышения налогов и комиссионных сборов из-за временно недостаточного уровня доходов или непредвиденных одноразовых расходов.

*Результаты:* Орган управления должен разработать политическую установку относительно того, каким образом и в каких случаях будут создаваться стабилизационные фонды и определить, для каких целей они могут быть использованы. Рекомендуется также выработать политику относительно минимального и максимального уровней резерва. Информация о политике, касающейся стабилизационных фондов, должна быть доступной для общественности. Краткое изложение этой политики нужно включать в материалы, используемые при подготовке бюджета, а также представлять ее в других документах, в том числе, в отчете администрации и отчете по планированию.

*Примечания:* Стабилизационные фонды имеют самые разные названия, включая такие, как "фонды дождливой погоды", "не зарезервированные, неуказанные фондовые балансы", или "резервные фонды для непредвиденных расходов". Эти фонды могут использоваться на усмотрение органа управления и направляться на покрытие временного дефицита притока денежных средств, непредвиденных обстоятельств, непредвиденного экономического спада, или каких-либо одноразовых расходов. Такие фонды позволяют гибко реагировать на непредвиденные обстоятельства и помогают органу управления в достижении поставленных целей. К политике применения этих фондов можно прибегнуть при неблагоприятном изменении экономических показателей (например, спаде уровня занятости или личного дохода), это позволяет гарантировать, что фонды не будут исчерпаны до того, как возникнут непредвиденные обстоятельства. Минимальная или максимальная величина накопления таких фондов связана с доходами, состоянием основных средств, или уровнем гарантии финансового положения органа управления. Законы государства или местных органов самоуправления могут налагать ограничения на стабилизационные фонды. Установленные законом резервы необходимо отличать от скрытых резервов.

### **Разработка политики в отношении комиссионных сборов и тарифов**

#### **Практика Б-1.2**

Орган управления должен разработать политику, определяющую методы начисления комиссионных сборов и тарифов и уровень покрытия ими стоимости предоставляемых услуг.

*Логическое обоснование:* Политика, требующая как определения стоимости программы, так и пропорции возмещения стоимости за счет комиссионных сборов и тарифов, позволяет органам управления и заинтересованным участникам лучше понять, как строится стоимость услуг и соответствуют ли реальности установленные сборы и тарифы.

*Результаты:* Политика может быть направлена на пересмотр всех комиссионных сборов и тарифов, уровня возмещения затрат на услуги рассмотрения причин субсидирования, частоты проведения анализа стоимости услуг. Заинтересованным участникам необходимо предоставить возможность внести свой вклад в формулирование этой политики. Политика в отношении комиссионных сборов и тарифов должна быть доступной для общественности, краткое изложение этой политики нужно включать в материалы, используемые при подготовке бюджета, а также представлять ее в других документах, в том числе, в отчете администрации и отчете по планированию.

*Примечания:* Стоимость услуги включает прямые и косвенные затраты, такие как эксплуатационные расходы и затраты на техническое обслуживание, накладные расходы, сборы за использование капитала (остаточная стоимость и обслуживание долга). Орган управления может решить - не покрывать все расходы, но он должен определить, какие именно расходы будут покрыты, а какие нет. Необходимо перечислить причины, по которым полные затраты не будут покрываться, и обосновать их. Введение комиссионных сборов и тарифов может осуществляться как посредством федеральных законов, так и местными законодательствами.

**Разработка политики управления долгом (компонентная)**

**Практика Б-1.3**

Орган управления должен разработать и утвердить принципы, которыми он будет руководствоваться при выдаче долга и управлении им.

*Логическое обоснование:* Выдача долга затрагивает доходы органа управления на несколько лет вперед и может ограничить гибкость реагирования на изменение приоритетов услуг, приток доходов или структуры затрат. Следование принятой долговой политике позволяет гарантировать рациональность выдачи и управления долгом с тем, чтобы поддерживать здоровое финансовое состояние и защитить надежность банковских ссуд.

*Результаты:* Компоненты политики выдачи долга и управления им включают: цели, на которые выдается долг; согласование полезного срока капитала со сроком погашения долга; ограничением объема непогашенных долгов; типы разрешенного долга; структурные характеристики, включая расходы на обслуживание долга и любые ограничения, вытекающие из законодательных актов или финансовых ограничений; возврат долга; и вложение доходов от долговых обязательств. Правовые или законодательные ограничения необходимо инкорпорировать в долговую политику. Информация о долговой политике должны быть доступна общественности и другим заинтересованным участникам. В связи с тем, что эта политика играет большую роль в процессе принятия решений, особенно в отношении бюджетов капиталовложений, лица, ответственные за принятие решений, должны проводить пересмотр этой политики во время годового процесса подготовки и рассмотрения бюджета и представлять обобщенную информацию об этой политике в бюджетном документе. Законодательный орган формально утверждает долговую политику и включает ее в ряд других типов финансовой политики.

*Примечания:* Долговая политика должны быть интегрирована с другими типам; финансовой политики, в особенности с текущей политикой и курсом по бюджету капиталовложений. Эта политика должна отражать статутные и юридические требования, а также финансовое состояние органа управления и его философию. Ассоциация финансовых служащих правительства (GFOA -Government Finance Officers' Association) утвердила рекомендуемые принципы разработки долговой политики.

**Разработка политики уровня задолженности и платежеспособности**

**Практика Б-1.3а**

Орган управления должен утвердить политику в отношении максимальной суммы долга и обслуживания долга, обязательства по которому не выполнены в какое-либо определенное время.

*Логическое обоснование:* Принятие органом управления курса управления объемом долга позволяет гарантировать, что непогашенные и планируемые уровни задолженности не будут превышать *суммы*, обеспечиваемой текущей и прогнозируемой базой налогообложения и дохода.

*Результаты:* Орган управления должен разработать четкую стратегию в отношении муниципальных облигаций, обеспеченных общей гарантией штатных или муниципальных властей США, задолженностей, обеспеченных доходами правительственных предприятий, и других типов задолженностей, таких как облигации на основе специальных налогов, облигации для финансирования текущей деятельности под прирост налоговых поступлений, краткосрочные задолженности, долги с плавающей процентной ставкой и аренда. Ограничения на непогашенные долги и максимальное обслуживание долга могут быть выражены как в долларовых суммах, так и в виде коэффициента задолженности на душу населения. Политика в отношении уровня задолженности и заемной возможности должна быть взаимосвязана с другими типами долговой политики и утверждена законодательным органом.

*Примечания:* Разработка политики в отношении уровня задолженности и заемной возможности должна соответствовать анализу заемной возможности. Факторы, которые рекомендованы к использованию при оценке заемной возможности, включают текущую финансов<sup>TM</sup> возможность, проектируемую будущую финансовую возможность, законодательные и конституционные ограничения и обязательства по векселям. Ассоциацией финансовых служащих правительства (GFOA) разработаны принципы рекомендуемой практики анализа заемной возможности. Кроме того, в публикации Международной ассоциации управления городов/округов, озаглавленной "Оценка

финансового состояния", представлен набор показателей, которые можно использовать для оценки заемной возможности.

### **Политика по использованию единовременных доходов (компонентная)**

#### **Практика Б-1.4**

Орган управления должен разработать политику, ограничивающую использование единовременных доходов для покрытия текущих расходов.

*Логическое обоснование:* По определению, нельзя рассчитывать на единовременные доходы в будущие бюджетные периоды. Политика использования единовременных доходов позволяет минимизировать разрушительный эффект, который эти непостоянные источники доходов могут оказать на услуги.

*Результаты:* Необходимо дать четкое определение единовременным доходам и разрешенным направлениям использования этих доходов. До утверждения необходимо публично обсудить данный стратегический курс, а на протяжении бюджетного процесса он должен быть доступен для заинтересованных участников. Время от времени необходимо проводить пересмотр данной политики и отслеживать соответствие ей.

*Примечания:* Примерами единовременных доходов являются следующие виды доходов: нечастые продажи правительственных активов, сбережения от обмена старых облигаций на облигации нового выпуска, непостоянные, временные доходы от застройки и субсидии. Такие доходы могут существовать более одного года (например, трехгодичные гранты), но они не являются возобновляющимися постоянными доходами. Примерами расходов, которые правительство может покрывать за счет использования единовременных доходов, являются такие как затраты, связанные с пуском предприятия, стабилизация (т.е. покрытие затрат, которые временно превышают доходы), досрочное погашение долга и капитальные закупки. Такие расходы, дополнительные к текущей расходной базе, необходимо тщательно анализировать и сводить к минимуму. Например, капитальные расходы, значительно повышающие текущие общефункциональные расходы без устойчивого, долгосрочного плана компенсации за счет доходов. Некоторые переменные компоненты

основных источников доходов аналогичны единовременным источникам доходов. Их можно рассматривать как в рамках политики единовременных доходов, так и отдельно (См. следующую практику)

### **Оценка использования непредсказуемых доходов**

#### **Практика Б-1.4а**

Орган управления должен выявить основные источники возможного поступления непредсказуемых доходов и определить, каким образом можно использовать эти доходы.

*Логическое обоснование:* Уровень дохода, образованный за счет непредсказуемых источников дохода, не является надежным и постоянным. Важно, в особенности в отношении основных источников доходов, учитывать то, насколько значительные колебания в поступлении доходов могут повлиять на финансовые перспективы органа управления и способность выполнять программы в текущем и будущих бюджетных периодах.

*Результаты:* В отношении каждого основного непредсказуемого источника дохода орган управления должен определить те аспекты источника дохода, которые позволяют отнести такой доход к категории непредсказуемых. А главное, орган управления должен определить ожидаемую или нормальную степень изменчивости источника дохода. К примеру, доходы, поступающие из какого-либо конкретного источника, могут быть подвержены колебаниям, но практически никогда не падают ниже определенной предсказуемой минимальной основы. Орган управления должен заранее определить ряд ориентировочных действий, которые будут предприняты, если поступления доходов одного или более одного из этих источников будут значительно выше или ниже того, что предполагалось. Эти планы должны публично обсуждаться и использоваться при принятии решения по бюджету.

*Примечания:* Многие из наиболее важных источников доходов, на которые полагается правительство штата или орган местного самоуправления, являются в определенной мере непредсказуемыми. К числу таких доходов относятся, например, доходы, возникающие в результате операций между

правительственными ведомствами, налоги на наследство, налоги на производство минерального сырья, налоги на доходы в виде процентов, налог с оборота и налог за пользование, доходы от проведения лотерей, доходы, подпадающие под будущие положения о доходах. Зачастую эти доходы используются для финансирования текущих программ. Финансовый план органа управления должен учитывать непредсказуемый характер ключевых доходов. Это даст понимание того, каким образом колебания в поступлении доходов могут сказаться на способности органа управления покрывать стоимость услуг, и позволит заранее разработать планы действий при непредвиденных обстоятельствах, чтобы учесть колебания непредвиденных доходов. Не нужно разрабатывать конкретные планы распределения доходов или действий при непредсказуемых обстоятельствах для всех непредвиденных доходов, но необходимость в таких планах возрастает по мере увеличения объема или непредсказуемости источника дохода. Эта практика решается или может быть отнесена к отдельному стратегическому курсу по использованию фондов выравнивания (См. практики, озаглавленные "Разработка курса по фондам выравнивания и Разработка курса по плану действий при непредвиденных обстоятельствах").

### ***Разработка курса по ликвидации дефицита бюджета***

#### **Практика Б-1.5**

Орган управления должен разработать курс, который определяет сбалансированный текущий бюджет, поддерживает приверженность сбалансированному бюджету в обычных условиях и позволяет предавать гласности случаи отклонения, в том числе и запланированные, от сбалансированного бюджета.

*Логическое обоснование:* Сбалансированный бюджет является основным бюджетным ограничением на величину капиталовложений, предназначенным для того, чтобы не позволить расходам органа управления превысить имеющиеся в его распоряжении средства. Как минимум, баланс необходимо определить для того, чтобы гарантировать, что использование ресурсов на текущие цели не будет превышать наличные ресурсы на определенный бюджетный период. Более строгое определение требует, чтобы орган управления поддерживал баланс между текущими расходами и операционными доходами на протяжении длительного срока, а не только в рамках текущего операционного периода. Такое определение баланса называется структурным балансом и является целью данной практики.

*Результаты:* Данный стратегический курс должен четко определить, каким образом достигается равновесие доходов и расходов бюджета. Необходимо ясно выделить те статьи, которые будут считаться операционными ресурсами (например, доходы) и использование операционных ресурсов (например, расходы). Необходимо включить все фонды. Необходимо обеспечить соответствие всем законодательным и другим юридическим требованиям к "сбалансированному" бюджету, но эта практика рекомендует также для достижения структурного баланса и отчетности по нему использовать дополнительные стратегические курсы и практики. Курс должен четко указывать, а, при необходимости, и пояснять соответствующие положения конституции, законоположения или нормы прецедентного права, которые налагают на орган управления требование сбалансированного бюджета. Этот курс должен также определить условия, при которых возможно отступление от сбалансированного бюджета. Курс должен быть изложен в письменной форме нетехническим языком, или же необходимо дать краткое описание курса, сделанное без включения специализированной терминологии. В связи с важностью этого курса для бюджетных решений, он должен быть доступен для заинтересованных участников и публично обсуждаться в ключевые моменты бюджетного процесса. В течение каждого бюджетного периода необходимо отслеживать соответствие курсу и раскрывать информацию в финансовых отчетах.

*Примечания:* Некоторые штаты и органы местного самоуправления в определение ресурсов и использование ресурсов включают фондовый баланс или изменения фондовых балансов. Возможно, существуют законодательные или другие требования для того, чтобы балансировать бюджет на основе такого определения. Такие типы бюджета, балансирование которых осуществляется в соответствии с законодательными требованиями, являются элементом цели достижения структурного баланса и не противоречат этой цели. Для того, чтобы показать исполнение как баланса, соответствующего законодательным требованиям, так и структурного баланса, может потребоваться дополнительная или даже отдельная отчетность.



Подобного рода практика не относится непосредственно к бюджетам капиталовложений. Во многих случаях бюджеты капиталовложений финансируются, по крайней мере, частично, за счет единовременных ресурсов. Тем не менее, текущее обслуживание или замена капитального оборудования или технических средств является важной частью бюджетного процесса. Такие статьи, в особенности обслуживание или замена оборудования, как правило, определяются как операционные статьи, что позволяет включать их в решения по текущим расходам.

Политика или курс сбалансированного бюджета может включать следующее:

- ❑ Определение или логическое обоснование того, какие операционные ресурсы или использование ресурсов включено или исключено из определения калькуляции сбалансированного бюджета. К примеру, включает ли калькуляция только операционные доходы и расходы; включает ли она обеспечение капитала или замену; включает ли она движение капитала между фондами; включает ли она переменные части текущих доходов (например, переменную компоненту доходов от налога с оборота или дохода, связанного с развитием).
- ❑ Условия, при которых фондовые балансы могут использоваться в качестве ресурса.
- ❑ Момент (моменты), когда бюджет должен быть сбалансирован, например, при принятии бюджета, на протяжении года, или в конце года.
- ❑ База бухгалтерского учета (наличные, накопление, др.), которая используется для определения доходов и расходов.
- ❑ Условия, при которых допускается несоблюдение политики сбалансированного бюджета (например, на ранних стадиях экономического спада, чтобы сократить услуги до приемлемого минимума).
- ❑ Должностное лицо, агентство или законодательный орган (или комбинация представителей власти), которые отвечают за принятие необходимых решений о том, требуется или нет баланс бюджета.
- ❑ Должностное лицо, которое предпринимает необходимые действия по балансированию бюджета, если на протяжении бюджетного периода требуется внесение изменений.

#### ***Разработка политики диверсификации доходов***

##### **Практика Б-1.6**

Орган управления должен утвердить политику, поддерживающую диверсификацию источников доходов.

*Логическое обоснование:* Все источники доходов, с точки зрения стабильности, роста, чувствительности к инфляции, влияния на налогоплательщиков, обладают специфическими характеристиками. Разнообразие источников поступления доходов может повысить способность органа управления справляться с колебаниями уровня поступления доходов и помочь более рационально распределять стоимость предоставляемых услуг.

*Результаты:* Такая политика должна определить подходы, которые будут использоваться для повышения диверсификации доходов. Во время внедрения этой политики, как правило, проводится анализ конкретных источников доходов. Анализ должен быть направлен на изучение таких вопросов, как чувствительность доходов к колебаниям процентной ставки, справедливость установленных налогов или комиссионных сборов, административные аспекты источника дохода и другие подобные проблемы. Политика и подходы к ее осуществлению должны периодически подвергаться пересмотру.

*Примечания:* Орган управления должен стремиться максимально повысить диверсификацию доходов с течением времени. Если орган управления ограничен законодательными или какими-либо другими ограничениями в отношении типов получаемых доходов, он должен изучить возможности повышения гибкости имеющихся в его распоряжении доходов в рамках существующих ограничений. К примеру, органы управления, вынужденные в значительной степени полагаться на поимущественные налоги, могут диверсифицировать налоговую базу, с которой взимается поимущественный налог. Орган управления должен принимать во внимание тот факт, что изменения

в диверсификации источников доходов могут сказаться на сравнительном бремени налогового обложения различных категорий заинтересованных участников.

**Разработка политики в отношении плана действий при непредвиденных обстоятельствах  
Практика Б-1.7**

Орган управления должен обладать политикой, которой он будет руководствоваться в финансовых действиях в случае чрезвычайного положения, стихийных бедствий или других непредвиденных обстоятельств.

*Логическое обоснование:* Наличие определенной политики, которая может быть использована или может послужить отправной точкой для финансовых решений или действий в случае наступления чрезвычайного положения или возникновения непредвиденных обстоятельств, позволяет органу управления предпринять своевременные действия и помогает справиться с общим управлением в таких ситуациях.

*Результаты:* В рамках этой политики должны быть определены типы чрезвычайного положения или непредвиденных обстоятельств и метод управления такой ситуацией с точки зрения управления финансами. Политика должна включать рассмотрение возможного операционного и управленческого воздействия. Этот стратегический курс необходимо подвергать периодическому публичному обсуждению и пересмотру.

*Примечания:* Стратегические курсы в отношении планирования в условиях непредвиденных обстоятельств должны служить основным ориентиром в случае возникновения чрезвычайных условий. Для каждого отдельного типа ситуаций нужно определить ряд действий и стратегий. Чрезвычайными финансовыми обстоятельствами являются, например, неожиданные, резкие спады в поступлении местных доходов или вспомогательных средств, возникающие в результате операций между правительственными ведомствами, или же непредвиденная необходимость в обеспечении основного финансового капитала. Наличие подобных планов действий при непредвиденных обстоятельствах, разработанных заранее, еще до возникновения чрезвычайных ситуаций, положительно оценивается рейтинговыми агентствами при определении кредитоспособности органа управления. Кроме того, это помогает более рационально распределить расходы при возникновении чрезвычайной ситуации и дает возможность органу управления быстрее и с большей эффективностью восстановить фонды в случае стихийного бедствия. (См. практику, озаглавленную "Разработка политики по фондам стабилизации").

**2.5 Разработка программных, оперативных и капитальных стратегических курсов и планов**

*Подготовка стратегических курсов и планов, которые служат ориентирами при разработке программ и услуг*

**ПРИНЦИП Б:** РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ.

*Элемент Б-2:* Разработка программных, оперативных и капитальных стратегических курсов и планов.

**Практика Б-2.1**

Орган управления должен разработать и утвердить стратегические курсы и планы, которыми он будет руководствоваться при разработке конкретных программ и услуг.

*Логическое обоснование:* Стратегические курсы и планы по выполнению программ и услуг переводят широкие цели в стратегии, служащие для достижения целей. Эти стратегические курсы и планы создают базу для проектирования конкретных программ и услуг.

*Результаты:* Стратегические курсы и планы по выполнению программ и услуг могут быть направлены на решение задач, связанных с определенными объектами, на которые направлены услуги. Вопросами, связанными с объемом предоставляемых услуг, вариантами программ, нормами производительности (включая нормы уровня услуг и другие показатели оценки эффективности) труда, ожидаемыми затратами, временными рамками достижения целей. Задачами, относящимися к

организационной структуре, приоритетам в предоставлении услуг Стратегические курсы и планы должны утверждаться органом управления и быть доступны для общественности.

*Примечания:* Четкое, хорошо документированное изложение стратегических курсов и планов, направленных на осуществление общих целей, приобретает особо важное значение, когда цели пересекают организационные и программные линии. К примеру, постановка таких целей, как оживление деловой части города или поддержка сельскохозяйственного развития, может привести к проектированию программ с участием многих ведомств, решающих проблемы создания рабочих мест, транспорта, жилищного строительства и здравоохранения.

***Подготовка стратегических курсов и планов по приобретению, обслуживанию, замене и изъятию из обращения основных средств.***

#### **Практика Б-2.2**

Орган управления должен утвердить стратегические курсы и планы, касающиеся приобретения, обслуживания, замены и изъятия из обращения основных средств.

*Логическое обоснование:* Стратегические курсы и планы в отношении приобретения, обслуживания, замены и изъятия из обращения основных средств позволяют гарантировать, что потребность в необходимых основных средствах, обновлении, замене или изъятию из обращения устаревших основных средств пользуется должным вниманием в бюджетном процессе. Такие стратегические курсы и планы необходимы для планирования больших расходов и минимизации отсроченного обслуживания.

*Результаты:* В рамках политических курсов может решаться проблема инвентаризации основных средств и оценки их состояния, определение критериев приемлемого состояния, критериев необходимости продолжения обслуживания в противоположность замене или изъятию из обращения наличных средств, определение объема финансирования, необходимого для должного обслуживания, и запланированная замена основных средств. Разработанные стратегические курсы должны устанавливать продолжительные, перспективные графики замены и обновления, а также принимать во внимание связь между капитальными затратами и сметой текущих расходов на год. Заинтересованным участникам нужно предоставить возможность внести свой вклад в разработку стратегических курсов и планов, касающихся основных средств. После принятия, стратегические курсы и планы должны быть доступны для общественности, в особенности в качестве составных частей документов по бюджету, руководству и планированию. Стратегические курсы и планы необходимо инкорпорировать в процесс принятия решений при подготовке и рассмотрении решений по бюджету.

*Примечания:* Стратегические курсы по приобретению, обслуживанию, замене и изъятию из обращения основных средств служат основой разработки перспективных планов для решения вопросов, связанных с основными средствами. Если они будут использоваться при принятии решений, такие стратегические курсы должны отличаться реалистичностью. В формулировании стратегических курсов и планов может быть полезной информация, собранная при помощи процессов, описание которых дано в Практике, озаглавленной "Оценка основных средств, определение проблем, возможностей и задач".