

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ШТАТАХ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ США И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО МЕТОДАМ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА (Проект Национального Консультативного Совета по бюджетному планированию в штатах и органах местного самоуправления, 1 сентября 1997 г.)

1.1 Об основных задачах и участниках Проекта

Национальный Консультативный Совет по бюджетному планированию в штатах и органах местного самоуправления (NACSLB) образован весной 1995 г. Целью создания Совета является разработка в трехлетний срок системы совершенствования бюджетного планирования в штатах и органах местного самоуправления посредством выявления и распространения эффективных принципов и методов составления бюджета. В состав Совета входят представители восьми самостоятельных организаций-соучредителей, а также представители академических институтов, работников государственных организаций и финансовых предприятий.

В состав организаций-соучредителей входят:

- Ассоциация (интернационал) специалистов образовательных учреждений в области экономики (ASBO)
- Совет правительств штатов (CSG)
- Ассоциация финансовых служащих правительства (GFOA)
- Международная ассоциация администраций городов/округов (ICMA)
- Национальная ассоциация округов (NACo)
- Национальная конференция законодательств штатов (NCSL)
- Национальная лига городов (NLC)
- Конференция мэров США (USCM)

В данном документе представлена структура описания ключевых задач, которые необходимо решить для совершенствования методов составления бюджета на уровне государственного управления и местного самоуправления. В документе также дается определение принципов и элементов подготовки и рассмотрения бюджета, которые служат средством классификации методов составления бюджета. Рекомендуемые методы составления бюджета, определенные NACSLB (Национальным консультативным советом по бюджетному планированию в штатах и органах местного самоуправления), представляют собой базовые компоненты каждого элемента бюджета. *Со временем, в соответствии с изменением условий и практики работы, эти методы могут меняться по мере необходимости, и их рекомендуется периодически пересматривать и дополнять.* Предполагается, что эти методы будут полезны для органов управления при проведении оценки и совершенствовании их собственной бюджетной политики и процедур, а также послужит основой для дальнейших исследований и экспериментов в области бюджетного планирования.

ЧЛЕНАМИ НАЦИОНАЛЬНОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПО БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В ШТАТАХ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЯВЛЯЮТСЯ:

Ассоциация (интернационал) специалистов образовательных учреждений в области экономики (ASBO)

- Дон Тарп, директор-распорядитель, ASBO
- Денни Г.Болтон, руководитель по вопросам бизнеса, штат Пенсильвания

Совет правительств штатов

- ❑ Дуг Робертс, казначей, штат Мичиган
- ❑ Роберт Сильваник, руководитель программ Совета правительств штатов

Ассоциация финансовых служащих правительства

- ❑ Алек В. Андриус, директор по финансовому планированию, город Буаз, штат Айдахо
- ❑ Тимоти Х.Риордан, заместитель директора, международный аэропорт Дэйтон, штат Огайо

Международная ассоциация администрации городов/округов

- ❑ Джек Мэнахан, управляющий делами округа Пеория, штат Иллинойс
- ❑ Томас Х.Мюхленбек, управляющий делами города, город Плано, штат Техас

Национальная ассоциация округов

- ❑ Джон Коллинз, руководитель округа Кеноши, штат Висконсин
- ❑ Джеральд Фокс, Управляющий округа Мекленбург, штат Северная Каролина

Национальная конференция законодательств штатов

- ❑ Нэнси К.Копп (вице-президент), делегат, штат Мериленд
- ❑ Рональд Снелл, директор отделения, Национальная конференция законодательств штатов

Национальная лига городов

- ❑ Вальтер Келли, президент совета. Фишез Таун, штат Индиана
- ❑ Дональд Борут, директор-распорядитель, Национальная лига городов

Конференция мэров США

- ❑ Достопочтенный Пол Р.Соглин (президент), Мэр, г. Мэдисон, штат Висконсин

Академические институты

- ❑ Барт Хилдрет, Университет г. Уичито, штат Канзас
- ❑ Аллен Проктор, Гарвардский университет П
- ❑ Курт Зорн, университет Индиана

Организации госслужащих

- ❑ Деннис Хулихан, AFSCME, Вашингтон, округ Колумбия
- ❑ Дебора Дитрих, Союз "Service Employees International". Вашингтон, округ Колумбия

Представители (отраслевых) компаний

- ❑ Кевин Андерсон, компания "Deloitte & Touche"
- ❑ Ричард Ларкин, компания "Fairmount Capital Advisors, Inc."

Основные задачи совершенствования бюджетного планирования Органы управления выделяют дефицитные ресурсы на программы и службы посредством бюджетного планирования. В результате это процесс занимает одно из наиболее важных мест в работе органов управления. Процесс бюджетного планирования является мощным инструментом и играет центральную роль в принятии ключевых решений по ресурсам. Качество решений, являющихся результатом бюджетного планирования и уровень их приемлемости зависит от характеристик используемой системы бюджетного планирования.

Процесс бюджетного планирования, взаимосвязанный с другими функциями органов управления, такими как планирование и руководство, способен обеспечить условия для принятия более эффективных решений по финансированию и программам и способствовать совершенствованию работы органов управления. Бюджетный процесс - это процесс эффективно включающий в работу всех участников, - таких как выборные должностные лица, руководители органов управления, лица, работающие по найму и их представители, группы граждан и руководители в сфере бизнеса. Это - процесс, в котором отражены их потребности и приоритеты, станет положительным импульсом для поддержания высокого уровня работы по связям с общественностью (PR - public relations) и повышения общего впечатления об органах управления со стороны других участников.

Национальный консультативный совет по бюджетному планированию в штатах и органах местного самоуправления (NACSLB) создан для того, чтобы обеспечить органы управления инструментами совершенствования процесса бюджетного планирования и содействовать их практическому применению. Осуществляя эту задачу, NACSLB разработал общую схему, обеспечивающую условия для развития ряда методов бюджетного планирования для органов управления штатов и органов местного самоуправления. Методы бюджетного планирования, определенные NACSLB, учитывают и относятся с должным уважением к существующим различиям в законодательствах штатов и местных органов самоуправления, а также принимают во внимание воздействие политических аспектов управления и административные потребности органов управления. Эти процедуры и методы подходят для разнообразных стилей управления и политики.

Предлагаемые методы представляют собой результат анализа развития эффективной практики бюджетного планирования и не предназначены для применения органами управления в качестве обязательных предписаний. Скорее, эти процедуры и методы предлагаются только в виде рекомендаций и могут быть взяты за основу теми органами управления, которые хотят усовершенствовать процессы своего бюджетного планирования. Предполагается, что процесс внедрения этих методов будет носить постепенный, поэтапный характер и будет протекать на протяжении ряда лет.

В общей схеме методов дается определение и постановка задач для процесса бюджетного планирования. В данной схеме представлена также структура общего бюджетного процесса, включающая ряд принципов и элементов. Бюджетные элементы являются важными компонентами каждого принципа. Общая схема и перечень эффективных методов бюджетного планирования должны служить инструментами, помогающими органам управления совершенствовать бюджетный процесс. Использование этих методов дает следующие преимущества:

- ❑ Позволяет органам управления и другим участникам бюджетного процесса лучше оценить и понять потенциальные возможности бюджетных систем;
- ❑ Помогает органам управления оценить адекватность своих собственных бюджетных систем;
- ❑ Дает рекомендации органам управления, стремящимся к совершенствованию своих бюджетных процессов, а также способствует повышению уровня знаний, обучению, дальнейшему экспериментированию и анализу успешно работающих методов.

1.2 Определение бюджетного процесса

Бюджетный процесс включает в себя деятельность, касающуюся разработки, внедрения и оценки плана по предоставлению услуг и основных средств. Эффективный бюджетный процесс гораздо больше, чем просто подготовка правового документа по выделению средств для финансирования ряда направлений работы. Эффективное бюджетное планирование - это многомерный процесс, включающий такие направления, как политика, управление, планирование, коммуникации и финансы. Приведенное ниже определение дает представление о масштабности бюджетного процесса и дает основания для его дальнейшего совершенствования.

Бюджетный процесс включает в себя деятельность по разработке, внедрению и оценке плана по предоставлению услуг и основных средств.

Эффективный бюджетный процесс имеет следующие основные характеристики:

- Рассчитан на долгосрочную перспективу
- Устанавливает взаимосвязь между более широкими организационными целями
- Фокусирует решения по бюджетному планированию на результаты и последствия
- Привлекает участников и способствует развитию эффективной коммуникации между заинтересованными участниками
- Создает стимулы для руководителей управленческих организаций и служащих.

Эти ключевые характеристики эффективного бюджетного планирования четко показывают, что бюджетный процесс - это не просто упражнение в балансировании доходов и расходов, которое каждый раз делается сроком на один год. Бюджетный процесс носит стратегический характер, охватывает долговременный, рассчитанный на много лет план финансирования и работ, выделяющий ресурсы на основании намеченных целей. Эффективный бюджетный процесс выходит за рамки традиционной концепции контроля за расходами по каждой статье в отдельности: он создает стимулы и допускает гибкость в работе управленцев, а в результате улучшается продуктивность и эффективность программы в целом.

Постановка целей (миссия) бюджетного процесса В формулировке целеполагания, приведенной ниже, определяется основная цель бюджетного процесса: она охватывает как политические, так и управленческие аспекты, а также ответственность за предоставление отчетов и ведение учета расходов по обслуживанию и использованию ресурсов.

Особо подчеркивается необходимость налаживания связей и привлечение к участию в процессе граждан и других заинтересованных лиц. Масштабность целеполагания (миссии) позволяет обратиться к рассмотрению тех проблем, на которые в прошлом не выделялось достаточно ресурсов.

Миссия (целеполагание) бюджетного процесса должна помочь лицам, принимающим решения, сделать обоснованный выбор для предоставления необходимых услуг и выделения основных средств; кроме того, целеполагание должно способствовать привлечению заинтересованных лиц к участию в процессе принятия решений.

Налаживание контактов и привлечение заинтересованных лиц Компания не будет иметь успеха в бизнесе, если она не поддерживает контактов со своими клиентами. Органы управления, которые не поддерживают контактов с гражданами и не вовлекают их в работу могут продолжать выполнять свои функции, оставаться "на плаву", но результаты зачастую не приносят удовлетворения ни гражданам, ни самим органам управления. Апатия - серьезная болезнь органов управления. Привлечение к работе заинтересованных участников, так называемых "посредников" - тех, кто "имеет свой интерес", свою "ставку", очень выгодно для самих органов управления.

Понятие "заинтересованный участник", "посредник" относится ко всем, кто в том или ином отношении находится под влиянием данных органов управления, или же имеет в них свой "интерес". Это очень широкое понятие, в которое входят: граждане, клиенты, выборные чиновники, администрация, лица наемного труда и их представители (например, союзы или другие агенты), представители делового мира, другие органы управления, средства массовой информации, причем список "заинтересованных участников" этим не ограничивается.

Очень важно, чтобы бюджетный процесс охватывал всех заинтересованных участников. Бюджетный процесс должен выполнять следующие функции:

- Вовлекать в работу заинтересованных участников;
- Выявлять проблемы и заботы этих участников;
- Давать определенную выгоду участникам в рамках общего бюджетного процесса;

- Давать участникам определенную выгоду (*т.е. в буквальном смысле "возможность скупать акции"*) в решениях, связанных с постановкой целей, обеспечением услугами и использованием ресурсов;
- Информировать участников, отчитываться перед ними в отношении использования услуг и ресурсов;
- Способствовать повышению престижа органов управления в глазах участников.

Этот аспект бюджетного процесса имеет важнейшее значение. Регулярные и частые отчеты необходимы для того, чтобы обеспечить подотчетность, просветить и информировать заинтересованных участников, повысить их доверие к органам управления. Налаживание контактов и вовлечение участников являются важными компонентами каждого аспекта бюджетного процесса.

1.3 Основные принципы бюджетного процесса

Бюджетный процесс включает несколько общих принципов, основанных на описанных выше определении и миссии (целеполагании) этого процесса. Эти принципы охватывают множество функций, осуществляемых управляющей организацией. В них находит отражение тот факт, что разработка бюджета представляет собой политический и управленческий процесс и, кроме того, имеет финансовые и технические аспекты.

Функции или виды деятельности, которые охватывают эти принципы, как правило, последовательно перечислены, но зачастую, до определенной степени они могут осуществляться одновременно. Более того, информация, полученная при выполнении одного из этих видов деятельности или функций, может быть полезной для осуществления какой-либо функции, предшествующей ей. Процесс может носить итеративный характер, быть повторяющимся и возобновляющимся, и, собственно, предназначен быть таковым. Некоторые из функций могут выполняться в связи с другими процессами и не быть лишь конкретной частью формального бюджетного процесса. Например, разработка общих целей и определение услуг, необходимых для осуществления этих целей, может быть частью отдельного процесса стратегического планирования. При наличии соответствующих взаимосвязей (связок), эти функции могут и не быть формальными компонентами бюджетного процесса. Органы управления обязательно должны уделять адекватное внимание этим связям и следить за тем, чтобы все, на кого это влияет, были вовлечены в процесс. Бюджет должен быть фокусом, ядром вдумчивого, непрерывного процесса принятия решений по распределению ресурсов, постановке приоритетов и определению направления.

Принципы бюджетного процесса можно представить следующим образом:

А. ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ (ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ) ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Органы управления должны иметь определенные цели, задающие общее направление их работы и служащие основой в процессе принятия решений.

Б. РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ

Органы управления должны иметь конкретные стратегические курсы, планы, программы и управленческие стратегии, чтобы определить, каким образом будут достигнуты долгосрочные цели.

В. ПОДГОТОВКА БЮДЖЕТА, СОВМЕСТИМОГО С ПОДХОДАМИ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ

В рамках наличных ресурсов необходимо разработать и утвердить финансовый план и бюджет, позволяющие двигаться в направлении к достижению целей.

Г. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ И ВНЕСЕНИЕ КОРРЕКТИВ

Необходимо постоянно оценивать эффективность выполнения программы и финансового плана, а также корректировать ход работы для того, чтобы обеспечить прогресс в направлении достижения целей.

1.4 Элементы бюджетного процесса

Каждый принцип бюджетного процесса включает ряд элементов, представляющих собой достижимые результаты. Эти элементы позволяют перевести направляющие принципы в компоненты действия - бюджетные практики. Конкретные бюджетные практики являются производными от этих элементов и представляют собой конкретные методы осуществления этих элементов. Ниже определяются элементы каждого из направляющих принципов. Принципы и элементы образуют структуру категоризации бюджетных практик. Их подробное описание приведено в разделе 2.

ПРИНЦИП 1: ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ (ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ) ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Элементы:

1. *Оценка потребностей, приоритетов, проблем и возможностей сообщества.*
2. *Возможности и проблемы обеспечения работы органов управления средствами основных фондов администрирования.*
3. *Определение общих целей и направление их всем заинтересованным участникам.*

ПРИНЦИП 2: РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ Элементы:

4. *Утверждение финансовой политики (стратегических курсов)*
5. *Разработка программных, оперативных и капитальных стратегических курсов и планов*
6. *Разработка программ и услуг (работ) в соответствии со стратегическими курсами и планами.*
7. *Разработка стратегий управления.*

ПРИНЦИП 3: ПОДГОТОВКА БЮДЖЕТА, СОВМЕСТИМОГО С ПОДХОДАМИ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ

Элементы:

8. *Разработка процесса подготовки и утверждения бюджета.*
9. *Разработка и оценка финансовых вариантов.*
10. *Выбор вариантов, необходимых для утверждения бюджета.*

ПРИНЦИП 4: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ И ВНЕСЕНИЕ КОРРЕКТИВ Элементы:

11. *Контроль, измерение и оценка эффективности.*
 12. *Внесение корректив по мере необходимости.*
-

1.5 Бюджетные практики: формат, инструменты и методы

Определение бюджетной практики Бюджетная практика представляет собой процедуру, которая помогает осуществлять принцип и элемент бюджетного процесса. Бюджетная практика подходит для всех видов управления, всех обстоятельств и ситуаций. Бюджетные практики могут быть организованы иерархически - т.е. одна практика может помогать в выполнении другой практики. Совет стремился не использовать иерархичность практик более чем на одном уровне. Как правило, с бюджетным элементом связано множество практик.

Бюджетные практики должны быть четко увязаны с видами деятельности, перечисленными в определении бюджетного процесса. Какая-либо практика не будет бюджетной практикой, если она не

вносит конкретный вклад в развитие, описание, понимание, внедрение и оценку плана предоставления услуг и средств фондов. К примеру, заявление курса на платежеспособность включается в набор бюджетных практик, поскольку заем является компонентом бюджета и принятия решений по бюджету. Однако практика, поддерживающая продажу займов на конкурентной основе, не является бюджетной практикой. Более конкретные методы выполнения бюджетных практик обычно рассматриваются как инструменты и методы. Могут существовать и другие, альтернативные способы осуществления какой-либо практики: для одних органов управления может подойти тот или иной инструмент или метод, менее пригодный для других органов управления. Бюджетные практики не определяют конкретные временные рамки, но такое временное ограничение может существовать в отношении инструмента или метода. Более подробное описание вопросов можно найти ниже в этом разделе в рубрике "бюджетные инструменты и методы".

Формат бюджетной практики Формат бюджетных практик, используемый NACSLB, обычно сжат до размеров одной страницы. Формат включает следующее:

Название - краткая фраза, обозначающая практику, лаконично описывающая ее.

Принцип и элемент - название принципа и элемента, с которым ассоциируется практика.

Компонент практики Название той практики, с которой данная практика связана в иерархическом отношении, если таковое имеется.

Описание - краткое, длиной в два-три предложения, описание практики.

Логическое обоснование - краткое, от одного до трех предложений, пояснение потребности в данной практике и почему она имеет такое значение. Обычно здесь дается описание преимуществ применения данной практики.

Результат - краткое описание коммуникаций и результатов. Здесь необходимо определить, что получается на выходе, каковы будут результаты применения данной практики и на кого она направлена, кому адресована.

Примечания - дополнительная информация, касающаяся внедрения практики, распределения ролей и вспомогательных характеристик. Здесь можно привести те программные потребности и источники, которые дают дополнительные преимущества.

Примеры - для того, чтобы сделать краткое руководство по практикам более полезным, NACSLB обычно старается привести один или несколько примеров по каждой из практик. Совет может пробовать и экспериментировать с различными форматами практик. Возможно, практики и соответствующие примеры со временем появятся на CD-ROM или в Internet.

Исчерпывающий характер бюджетных практик и их категоризация NACSLB считает, что все рекомендуемые бюджетные практики являются представительными по отношению к ряду проблем, связанных с каждым бюджетным элементом. Тем не менее, NACSLB также признает, что могут существовать и дополнительные практики, которые могут быть связаны с каждым элементом, и что практики могут добавляться или изменяться в будущем. Таким образом, предполагается, что данная классификация носит динамичный характер и что она должна периодически пересматриваться и дополняться.

Классификация бюджетных практик делается на основании иерархии "принцип/элемент/практика/пример", описание которой приводится в структуре данного документа. Практики помогают осуществить бюджетный элемент, который, в свою очередь, является компонентом бюджетного принципа. В будущем Совет, возможно, будет использовать дополнительную категоризацию примеров. Возможно также, что Совет будет приводить примеры, демонстрирующие развивающиеся инициативы.

Бюджетные инструменты и методы Бюджетные инструменты и методы представляют собой конкретные способы осуществления практики. Бюджетные инструменты и методы помогают в некоторых ситуациях и применимы для ряда органов управления, но не для всех. Инструменты и методы не являются разработкой NACSLB и, возможно, лучше оставить разработку инструментов и методов, поддерживающих каждую практику, на усмотрение ассоциаций - членов NACSLB.

Проблемы, оказывающие влияние на бюджетные практики Существует множество проблем, оказывающих влияние на успешное применение бюджетных практик. Игнорирование этих проблем, как минимум, станет препятствием в совершенствовании бюджетного процесса, но может оказать и более серьезное, неблагоприятное влияние на бюджетный процесс и качество бюджетных результатов. По мнению NACSLB, разработанные им практики принимают во внимание проблемы, с которыми органы управления могут столкнуться в ходе осуществления эффективного бюджетного процесса. При подготовке инструментов и методов, поддерживающих бюджетные практики, необходимо учитывать следующие вопросы:

- Особенности управления бюджетным процессом и изменениями бюджетных практик.
- Принимать во внимание различия между органами управления, включая различия, касающиеся их размеров и законодательных процедур.
- Приспосабливаться к конкретной организационной структуре и проблемам, решаемым ею.
- Обращение к существующей организационной культуре в отношении бюджетного процесса (т.е. бюджетный процесс должен принимать во внимание существующую организационную культуру).
- Проблемы избирательных кампаний. Желание произвести изменения или, наоборот, предотвратить изменения.
- Уровень наличных ресурсов для выполнения различных программ.
- Наличный уровень технического обеспечения и поддержки.
- Высокий (или низкий) уровень ожиданий.
- Правовые требования.
- Обеспечение участия граждан в процессах.
- Уровень понимания заинтересованных участников.
- Точность прогнозов и предположений.
- Уровень открытости.

Практики являются рекомендациями, а не требованиями Бюджетные практики разработаны для того, чтобы дать направляющие ориентиры для органов управления, стремящихся совершенствовать свои бюджетные процессы. NACSLB одобряет и поддерживает практики и считает их одним из компонентов эффективного управления. Однако эти практики не следует рассматривать как нормы или требования. Сложная, находящаяся в развитии политическая природа бюджетного процесса позволяет с уверенностью предположить, что некоторые органы управления найдут альтернативные подходы к эффективному бюджетному планированию. Такие подходы могут послужить дополнением или основанием для изменения практик, предложенных NACSLB.

Об успехе применения принципов, элементов и практик нельзя судить по скорости их включения в бюджетный процесс. Внедрение их займет, скорее всего, несколько лет, в течение которых возникнет необходимый уровень понимания между всеми участниками, будут созданы системы поддержки, внесены изменения для того, чтобы приспособиться к уникальной природе каждого отдельного органа управления.

Соответствие рекомендуемых практик официальным положениям Рекомендуемые практики предназначены служить дополнением к существующим официальным документам, которые регулируют бюджетный процесс органов управления. Практически никогда, лишь за очень редким исключением, рекомендуемые практики могут вступать в прямой конфликт с существующим статутом. Конфликт, как правило, может быть разрешен за счет приведения официальных документов в соответствие со статутными требованиями, или же за счет подготовки дополнительных материалов, удовлетворяющих рекомендуемым практикам. Если все же возникает неразрешимый конфликт, силу прецедента имеют статутные требования.

1.6 Общая схема построения бюджетных практик

Ниже в разделе 2 дается набор рекомендуемых бюджетных практик, сформулированных Национальным консультативным советом по бюджетному планированию в штатах и органах местного самоуправления США (NACSLB). Эти бюджетные практики охватывают все аспекты бюджетного процесса и определяются принципами и элементами, описанными в данном документе. Практики, которые приведены в данной схеме, являются важными компонентами того элемента, с которым они связаны. Однако, в рамках каждого элемента могут существовать еще неопределенные практики, или же какие-либо практики могут быть добавлены или изменены в будущем. Приведенный список рекомендуемых бюджетных практик должен рассматриваться как динамичный, его необходимо периодически дополнять и пересматривать.

Поскольку эффективная бюджетная практика находится в постоянном развитии, данные практики не должны рассматриваться как обязательные предписания для органов управления. Скорее, все практики представлены здесь лишь в виде рекомендаций и могут служить ориентиром для тех органов управления, которые стремятся совершенствовать свои бюджетные процессы. Предполагается, что внедрение этих практик будет постепенным процессом, проходящим на протяжении ряда лет.

ПРИНЦИП 1

ПОСТАНОВКА ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ (ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ) ДЛЯ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Этот принцип обеспечивает постановку ряда общих целей, которые задают общее направление для органов управления. Такие цели служат основой для разработки стратегических курсов и программ, включая виды работ, обеспечиваемые уровни, привлечение основных фондов и материально-техническое обеспечение. Целеполагание (постановка целей) осуществляется после того, как проведен анализ состояния сообщества и других внешних факторов, а также проанализированы внутренние операции (функции) органа управления, включая различные службы, основные фонды и управленческие практики. Постановка общих целей, определяющих предпочтительное будущее состояние данного сообщества, осуществляется на основании анализа наличных и ожидаемых в будущем условий, а также тех возможностей и проблем, с которыми приходится иметь дело сообществу и органам управления. Другие принципы относятся к разработке стратегий и распределению ресурсов для достижения поставленных целей.

Элемент 1

Оценка потребностей, приоритетов, проблем и возможностей сообщества

Орган управления должен развить понимание того, в каком состоянии находится сообщество, понимание основных тенденций и проблем, существующих в сообществе и способных повлиять на него в будущем. Этот процесс требует проведения анализа и исследования проблем, интересов, потребностей и желаний заинтересованных участников, т.е. тех, кто имеет свой "интерес" в данном органе управления. Помимо этого, необходимо выявить факторы, оказывающие влияние на сообщество, заинтересованных участников и орган управления. Эти факторы включают состояние экономики, состав населения, уровень технического прогресса, правовые или нормативные вопросы, межправительственные вопросы, а также вопросы, связанные с окружающей средой.

ПРАКТИКИ

- 1.1 Выявите проблемы, потребности и приоритеты, значимые для заинтересованных участников.
- 1.2 Проанализируйте состояние сообщества, внешние факторы, возможности, проблемы.

Элемент 2

Возможности и проблемы обеспечения органов управления средствами основных фондов администрирования

Орган управления должен провести анализ своей собственной работы, включая оценку предоставляемых им на настоящий момент услуг, фондов, находящихся в его распоряжении, своей административной структуры, а также тех возможностей и проблем, которые могут оказать влияние на него. Необходимо провести соответствующую ревизию наличных основных фондов. Обратите внимание на то, что данный элемент охватывает только анализ услуг и основных фондов, но не имеет отношения к принятию решения о том, нужно ли предоставить эти услуги и создать их обеспечение. Поскольку внутренние управленческие практики могут повлиять на процесс осуществления целей, необходимо проанализировать такие вопросы как организационная структура, информационный поток, мотивация работников - это позволит определить, нужно ли внести какие-либо изменения, чтобы успешно осуществить поставленные цели.

ПРАКТИКИ

- 2.1 Проанализируйте услуги и программы: определите основные задачи, возможности, проблемы.
- 3.1 Проведите ревизию основных фондов: выявите основные задачи, возможности и проблемы.
- 2.1 Проведите анализ функционирования административных систем органа управления: выявите задачи, возможности и проблемы.

Элемент 3

Определение общих целей и направление их всем заинтересованным участникам

Орган управления должен определить общие цели и распространить информацию о них. Общие, широкие цели должны быть связаны с потребностями, проблемами и возможностями, стоящими перед органом управления; они должны учитывать услуги, осуществляемые органом управления, его общую инфраструктуру, его организацию и системы администрирования. Орган управления должен также позаботиться о распространении информации о поставленных целях и предусмотреть возможность изучения и анализа этих целей с тем, чтобы заинтересованный участник понимал направление движения органа управления.

ПРАКТИКИ

- 3.1 Определите общие цели.
- 3.2 Распространите информацию о целях и проанализируйте их совместно с заинтересованными участниками.

ПРИНЦИП 2

РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ

Этот принцип создает возможность для разработки конкретной политики, планов, программ и стратегий управления, необходимых для того, чтобы орган управления смог осуществить намеченные долгосрочные цели. В то время, как поставленные широкие цели задают общее направление работы органа управления, конкретные стратегические курсы, планы, программы определяют, как орган управления будет действовать, чтобы достичь этих целей. В свете этого, при разработке конкретных стратегических курсов и программ необходимо учитывать, как и каким образом эти стратегии и программы будут способствовать осуществлению общих целей, поставленных органом управления. Везде, где это уместно, цели конкретных стратегических курсов и программ должны быть соотнесены

с общими целями. Необходимо разработать способы оценки, позволяющие судить о прогрессе органа управления на пути к достижению поставленных целей.

Элемент 4

Утверждение финансовой политики

Орган управления должен разработать исчерпывающий набор финансовых стратегий. Финансовые стратегии должны соответствовать общим целям, поставленным органом управления, утверждение этих стратегий должно быть результатом глубокого анализа. Финансовые стратегии являются неотъемлемой частью разработки типов услуг, фондов и финансовых планов и бюджета. Все остальные бюджетные практики, утвержденные органом управления, должны быть в соответствии с этими стратегическими курсами.

ПРАКТИКИ

- 4.1 Разработать политику стабилизации Фондов.
- 4.2 Разработать политику вознаграждений и расходов.
- 4.3 Разработать политику выдачи кредитов и управления.
- 4.4 Разработать политику уровня задолженности и платежеспособности.
- 4.5 Разработать политику использования единовременных доходов.
- 4.6 Разработать политику использования непредсказуемых доходов.
- 4.7 Разработать политику диверсификации доходов.
- 4.8 Разработать политику планирования непредвиденных расходов.

Элемент 5

Разработка программных, оперативных и капитальных стратегических курсов и планов

Орган управления должен разработать стратегические курсы и планы, которыми он будет руководствоваться при обеспечении услуг, расходах, обслуживании, замене и оплатах по основным фондам. Эти стратегические курсы и планы должны служить ориентирами для органов управления в отношении уровня обеспечения услуг, типов предоставляемых основных фондов и форм обеспечения услугами и основными фондами. Они должны быть интегрированы в процесс осуществления основных целей и увязаны с потребностями органа управления в услугах и основных фондах. В них может входить разработка нормативов по предоставлению услуг и состоянию и содержанию основных фондов. Стратегические курсы и планы должны быть согласованы друг с другом. Практики, связанные с этим элементом, а также практики *Элемента 6* тесно связаны друг с другом и представляют собой многократно повторяющийся процесс.

ПРАКТИКИ

- 5.1 Подготовьте стратегические курсы и планы, которыми можно руководствоваться при разработке программ и услуг.
- 5.2 Подготовьте стратегические курсы и планы привлечения, обслуживания, замены и оплаты по основным фондам.

Элемент 6

Разработка программ и услуг в соответствии со стратегическими курсами и планами

Орган управления должен разработать и оценить программы, **услуги** и основные фонды. Анализ обеспечения услугами и привлечения основных фондов является неотъемлемой частью процесса оценки и анализа программы. Необходимо разработать способы оценки эффективности работы для того, чтобы иметь возможность определять уровень выполнения целей программ и услуг.

ПРАКТИКИ

- 6.1 Разработайте программы и оцените механизмы их обеспечения.
- 6.2 Разработайте различные варианты удовлетворения потребности в основных фондах и оцените альтернативные методы привлечения основных фондов.
- 6.3 Определите функции, программы и/или виды деятельности организационных единиц.
- 6.4 Разработайте способы оценки эффективности выполнения работ.
- 6.4a Разработайте базовые уровни ("опорные метки") для оценки эффективности работы.

Элемент 7

Разработка стратегий управления

Орган правления должен разработать необходимые управленческие стратегии, способствующие повышению его способности к выполнению бюджета и достижению поставленных долгосрочных целей. Управленческие стратегии помогают в достижении как программных, так и финансовых целей и обеспечивают выполнение бюджета в соответствии с требованиями. Выбор типа бюджета и способа его представления влияет на информацию, которой располагает администрация и другие лица, принимающие решение, на поднимаемые ими проблемы и уровень контроля.

ПРАКТИКИ

- 7.1 Разработайте стратегии, создающие благоприятные условия для достижения программных и финансовых целей.
- 7.2 Разработайте механизмы выполнения бюджета.
- 7.3 Определите тип, способ презентации и сроки исполнения бюджета.

ПРИНЦИП 3

ПОДГОТОВКА БЮДЖЕТА, СОВМЕСТИМОГО С ПОДХОДАМИ К ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ

Этот принцип охватывает подготовку бюджетного плана, плана совершенствования капиталовложений и бюджетные варианты. Разработка долгосрочного финансового плана имеет очень важное значение для того, чтобы обеспечить работу по осуществлению программ, услуги основным фондам на протяжении длительного периода времени. Благодаря процессу бюджетного планирования, лица, принимающие решение, могут лучше понять смысл и задачи текущих или предлагаемых стратегических курсов, программ и предложений в свете поставленных долгосрочных финансовых целей, а также определить курс действий, необходимых для осуществления этих целей. Эти стратегии находят отражение в разработке плана совершенствования работы с основными фондами и вариантами выполнения бюджета.

Элемент 8

Разработка процесса подготовки и принятия бюджета

Орган управления должен создать административную структуру, которая помогает и способствует подготовке и утверждению бюджета в соответствии с установленными сроками. Необходимо установить процедуры, обеспечивающие координацию бюджетного процесса. Необходима также процедура подготовки и трансляции стратегических курсов и направляющих ориентиров, которые будут задавать направление процессу подготовки бюджета. Для того, чтобы бюджет был утвержден в поставленные сроки, необходимо разработать процедуры, помогающие заинтересованным участникам понять альтернативные варианты и помочь лицам, принимающим решения, сделать выбор на основании имеющихся вариантов. Эти процедуры должны включать

отчетность перед заинтересованными участниками, установление контактов с ними, вовлечение и получение их поддержки.

ПРАКТИКИ

- 8.1 Разработайте бюджетный календарь.
- 8.2 Разработайте основные бюджетные ориентиры и инструкции.
- 8.3 Разработайте механизмы координации подготовки и рассмотрения бюджета.
- 8.4 Разработайте процедуры, способствующие проведению обсуждений по рассматриваемым вариантам бюджета и принятию бюджета.
- 8.5 Определите, какой вклад могут внести заинтересованные участники в эту работу.

Элемент 9

Разработка финансовых вариантов

Орган управления должен разрабатывать, рассматривать и вносить изменения в долгосрочные финансовые планы и проекты. Информация, полученная на основании этих планов и проектов, используется для определения возможных ресурсов и вариантов затрат, которыми можно располагать в рамках конкретного бюджетного срока, а также для определения того, к каким результатам может привести использование этих вариантов. Этот элемент не соотносит решения с каким-либо конкретным набором программ или услуг, финансирование которых осуществляется через бюджет.

ПРАКТИКИ

- 9.1 Проведите долгосрочное финансовое планирование.
- 9.2 Подготовьте прогнозы доходов.
 - 9.2.а Проанализируйте основные доходные статьи
 - 9.2.б Оцените влияние изменений по величине источника доходов и базам.
 - 9.2.д Необходимо достичь консенсуса по прогнозам доходов. Источником доходов по документации является руководство по доходам.
- 9.3 Подготовьте прогнозы по расходам.
- 9.4 Сравните варианты доходов и расходов.
- 9.5 Разработайте план совершенствования работы с основными фондами.

Элемент 10.

Выбор вариантов, необходимых для принятия бюджета

Орган управления должен подготовить и утвердить бюджет. Предлагаемый и утверждаемый бюджет должен представлять собой исчерпывающий план работы и финансирования. В бюджетных документах должны быть отражены ключевые решения по финансовой политике и стратегическому курсу, основным проблемам и альтернативам. Необходимо подготовить материалы по бюджету в легко читаемом, доступном для понимания формате с тем, чтобы упростить понимание принятых решений со стороны заинтересованных участников.

ПРАКТИКИ

- 10.1 Подготовьте и представьте рекомендуемый бюджет
 - 10.1а Опишите ключевые стратегические курсы, планы и цели.
 - 10.1б Определите ключевые проблемы
 - 10.1в Представьте общий финансовый обзор.
 - 10.1г Представьте основные направления работ
 - 10.1д Дайте пояснения об основах учета бюджетных статей
 - 10.1е Подготовьте резюме бюджета

10.1ж Подготовьте бюджет в четком, легком в использовании формате.

10.2 Утвердите бюджет.

ПРИНЦИП 4

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ И ВНЕСЕНИЕ КОРРЕКТИВ

Этот принцип определяет практики, необходимые для осуществления контроля и оценки прогресса со стороны органа управления в выполнении финансовых и программных целей, поставленных в бюджете, осуществляемых на основании принятых стратегических курсов и планов. На основании этого анализа, возможно, органу управления придется вносить изменения в бюджет и в планы и стратегические курсы для того, чтобы успешно справиться с достижением намеченных целей. Анализ, предпринимаемый на базе этого принципа, дает "обратную связь" о ходе выполнения работ для достижения целей и проводит анализ процессов с тем, чтобы убедиться в релевантности поставленных целей.

Элемент 11

Контроль, измерение и оценка эффективности

Орган управления должен осуществлять контроль и анализ эффективности выполнения служебных программ, основных программ и финансовой эффективности. Эффективность должна быть основана на поставленных целях и бюджетных ожиданиях. В состав анализа должен входить уровень удовлетворения заказчика и других заинтересованных участников, влияние на орган управления со стороны внешних факторов, таких как экономические, демографические и социальные факторы, межправительственные изменения, погодные условия и другие факторы.

ПРАКТИКИ

11.1 Контролируйте, измеряйте и оценивайте эффективность выполнения программы.

11.1a Контролируйте, измеряйте и анализируйте уровень удовлетворения заинтересованного участника.

11.2 Контролируйте, измеряйте и анализируйте эффективность выполнения бюджета.

11.3 Контролируйте, измеряйте и анализируйте финансовое состояние

11.4 Контролируйте, измеряйте и анализируйте внешние факторы

11.5 Контролируйте, измеряйте и анализируйте исполнение основной программы.

Элемент 12

Внесение корректив по мере необходимости

Время от времени орган управления должен вносить изменения в программы, стратегии, способы анализа эффективности, бюджет и цели на основании анализа и оценки работ по выполнению программ, бюджета, финансовых условий, уровня удовлетворения заинтересованных участников и внешних факторов. Необходимы определенные процедуры, гарантирующие формальное представление этой информации лицам, принимающим решения и другим заинтересованным участникам, чтобы получить должное внимание с их стороны к этим проблемам.

ПРАКТИКИ

12.1 Внесите изменения в бюджет.

12.2 Внесите изменения в стратегические курсы, программы, управленческие стратегии.

12.3 Внесите изменения, в случае необходимости, в поставленные общие цели.