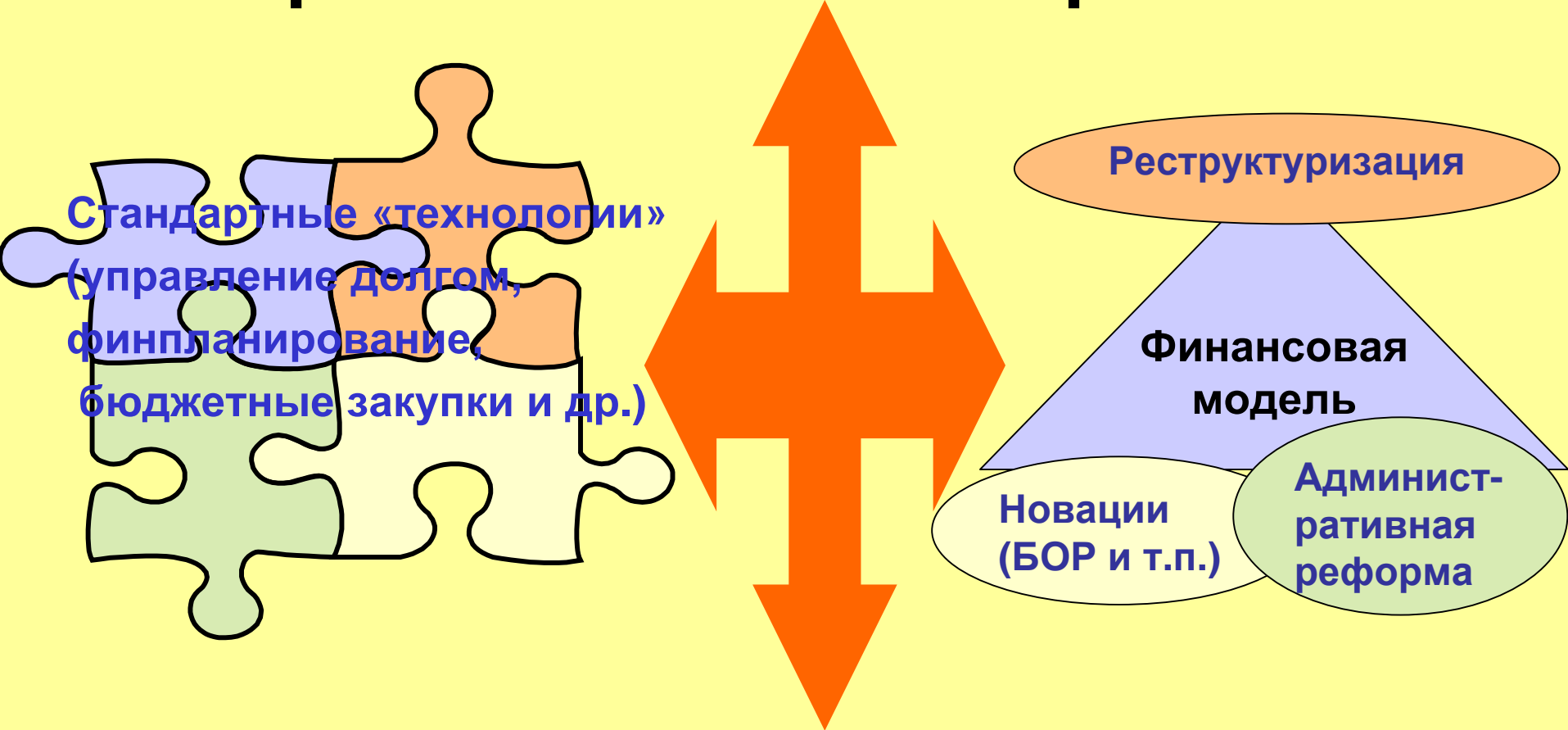


Проект «Техническое содействие  
реформе бюджетной системы на  
региональном уровне»:  
внедрение новых стандартов  
управления общественными  
финансами

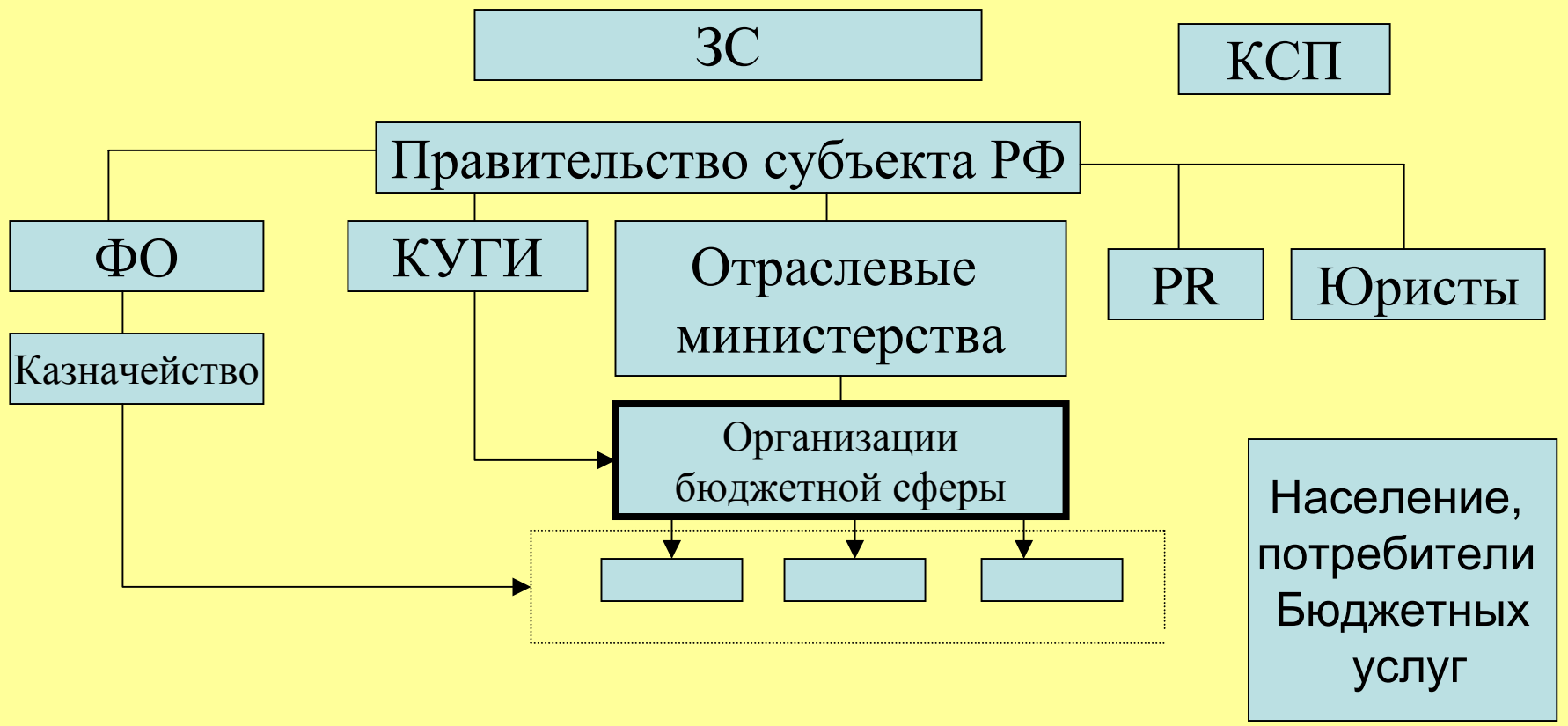
М.К.Панов, Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и  
развития финансовых институтов

# Стратегическое планирование



**Ответственный финансовый  
менеджмент**

# Примерная функциональная модель управления регионом



# Современное бюджетное управление

*Три основных блока вопросов, которые можно выделить, рассматривая процесс управления общественными финансами:*

**1. Бюджетная дисциплина.** Является ли общий размер доходов, расходов, профицита или дефицита и государственного долга приемлемым с учетом текущих и предполагаемых экономических условий, способности государства собирать налоги и потребностей в услугах бюджетных учреждений?

**2. Эффективность распределения.** Верны ли приоритеты государства в области расходов в контексте развития территории, программных задач, бюджетных обязательств и затратности утвержденных программ?

**3. Эффективность управления.** Удастся ли государству управлять бюджетными учреждениями таким образом, чтобы обеспечивать предоставление ими населению качественных услуг в обмен на израсходованные средства?

# Проблемы стран с переходной экономикой: эффективное управление

- Механизмы внутреннего контроля и системы финансового управления не соответствуют стандартам (стандарты зачастую не сформулированы)
- Избыточное количество бюджетных учреждений
- Правила контроля за ресурсами жесткие, но часто нарушаются
- Низкое качество бюджетных услуг (бюджетная услуга зачастую не определена)
- Отсутствие четкого представления об объеме ресурсов, которые будут доступны в течение года
- Бюджетирование – это в большей степени классификация расходов, нежели принятие решений о необходимых мерах со стороны государства и их стоимости
- Бюджетные учреждения предоставляют гражданам базовые услуги, но практически не конкурируют за ресурсы
- Низкий уровень заработной платы и квалификации государственных служащих
- Отсутствует единая система своевременной поставки и анализа информации о сделках, финансовых потоках, обязательствах, задолженности, рисках и т.д.

# реструктуризация бюджетной сети

## **Сложившаяся система**

- несоответствие бюджетной сети полномочиям
- многоуровневая иерархия и дисперсность сети
- противоречивость статуса бюджетных учреждений
- сметное финансирование
- государство - производитель услуг

2005-2007

## **Новая система (с 2008 г.)**

- отказ от избыточной сети
- оптимизация структуры сети
- изменение статуса бюджетных учреждений
- новые организационно-правовые формы (ОПФ)
- нормативно-подушевое финансирование и соцзаказ
- государство - регулятор, организатор и заказчик услуг

# Спорные размышления о подходе России к реформированию бюджетного управления

## Законодательство

- ◆ Чрезмерное внимание к законодательству в ущерб практике
- ◆ Законодательство неоправданно детализировано, требует частого внесения изменений
- ◆ Законодательство должно создавать возможности для реформы, а не диктовать малейшие детали

## Практика

- ◆ Неоправданное внимание к «наилучшим» моделям бюджетного управления
- ◆ Недостаточное внимание к базовым возможностям
- ◆ Следует стремиться к реализации «добротных» моделей бюджетного управления (применяемых практически во всех развитых странах)

# **Проект МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне»**

## **4 компонента**

- **Укрепление бюджетного законодательства на федеральном и региональном уровне**
- **Укрепление потенциала федерального мониторинга**
- **Содействие субнациональным органам власти в сфере бухгалтерского учета и бюджетного планирования (Техническая помощь)**
- **Отраслевые обзоры бюджетных расходов**

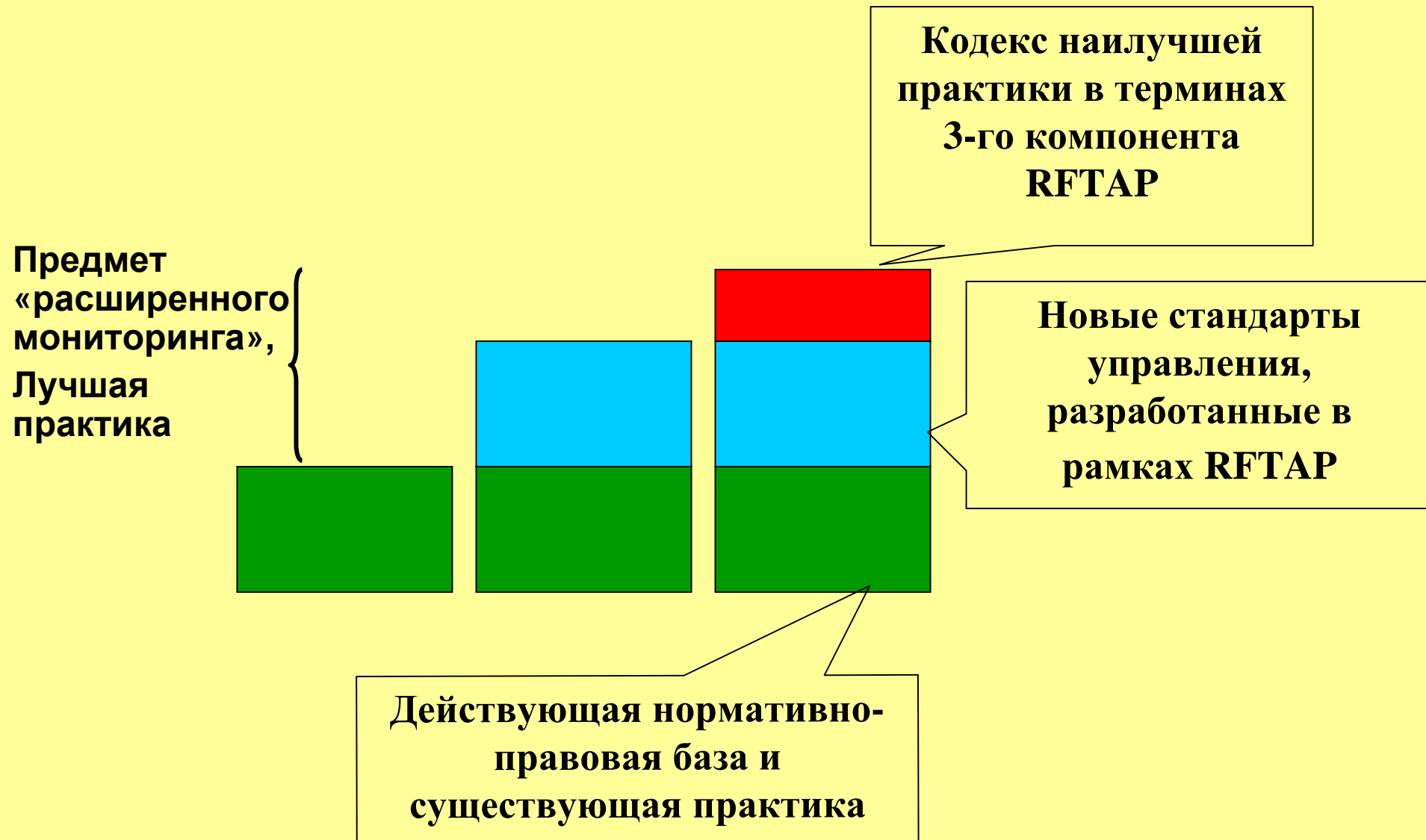
# **Некоторые субпроекты компонента «Техническая помощь»**

- **Финансовое планирование**
- **Казначейское управление и управление наличностью**
- **Бюджетная отчетность, учет и аудит**
- **Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности расходов региональных и местных бюджетов**
- **Система управления долгом**
- **Региональная система бюджетных закупок**
- **Принципы управления региональными финансами, стандарты наилучшей практики, и Руководство по управлению региональными и местными финансами**

# **«Вертикальная» координация бюджетной реформы**

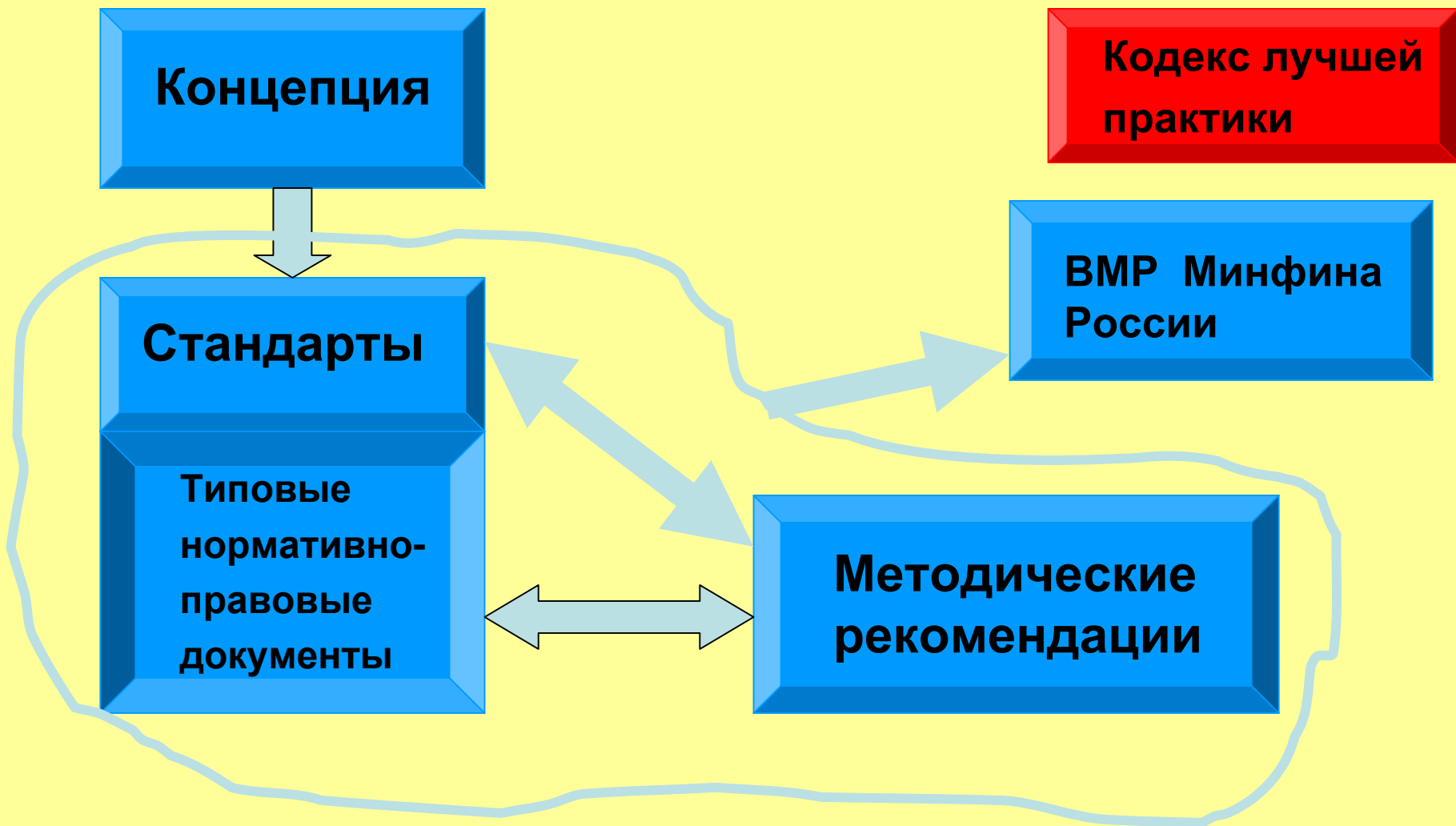
- **Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов**
- **Фонд софинансирования социальных расходов**
- **«Стандартный» мониторинг региональных и муниципальных финансов**
- **«Расширенный» мониторинг региональных и муниципальных финансов**
- **Кодекс лучшей практики управления региональными и муниципальными финансами**
- **Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами**
- **Подготовка и переподготовка кадров**
- **Проекты технической помощи**

# В чем новизна? Что внедрять?



- **Проведен анализ существующей практики и нормативно-правовой базы**
- **Предложены новые стандарты управления (правила, процедуры) в тех или иных подсистемах системы управления общественными финансами (например, подсистемы управления долгом, финансового планирования, бюджетных закупок)**
- **Предложены дополнительные процедуры, соответствующие уровню «Кодекса наилучшей практики» (принимается наиболее прогрессивными регионами на заведомо добровольной основе)**

**Структура разрабатываемого «продукта» («plug&play») в рамках каждого из субпроектов компонента «техническая помощь» Проекта**



# Недостатки практики управления долгом

- **Отсутствие управления условными обязательствами**
- **отсутствие процедур управления рисками**
- **низкий уровень аналитических возможностей информационных систем**
- **неполный учет обязательств**
- **неправильная консолидация долга**
- **отсутствие формализованных процедур принятия решений о заимствованиях**
- **отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования**
- **разнообразие форм неформального учета и отчетности**

# Объекты модернизации

- Система учета прямых и условных обязательств
- система анализа информации
- система управления рисками
- система отчетности и раскрытия информации
- система принятия решений о заимствованиях
- институциональная система

# Федеральное законодательство и место Стандартов

## Что определяет БК

- Понятие долга
- Ограничения:
  - на его объём;
  - ежегодный объём его обслуживания;
  - ежегодный прирост;
  - общий состав информации Долговой книги

## Что не определяет

- Механизмов управления:
  - планирования;
  - принятия решений;
  - ведения детального учёта;
  - управления рисками

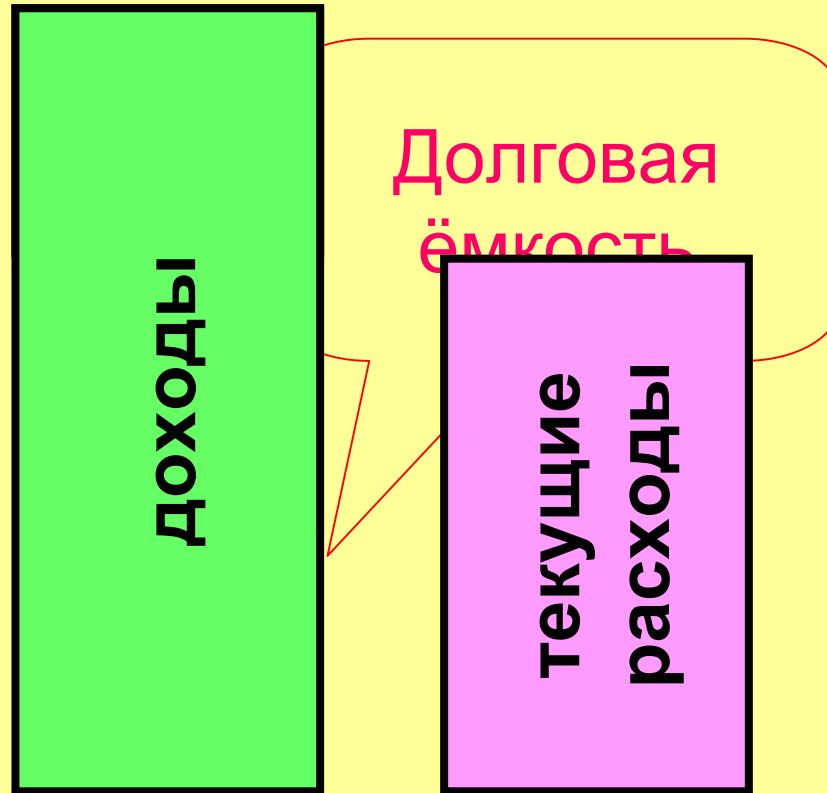
# **Основные принципы управления долгом и условными обязательствами (в основе Концепции)**

- **сохранение объема долговых обязательств на экономически безопасном уровне, с учетом всех возможных рисков;**
- **полнота исполнения долговых обязательств;**
- **своевременность исполнения долговых и иных обязательств;**
- **минимизация стоимости долговых обязательств;**
- **прозрачность управления долгом и иными обязательствами**

# Экономически безопасный уровень долга

- ✓ **Возможность исполнения и долговых и иных принятых на себя бюджетных обязательств**
  - ✓ **планирование предусматривает обслуживание и погашение долга исключительно за счёт доходов бюджета**
    - ✓ **концепция долговой емкости + включение в принятие решений просроченной кредиторской задолженности**

# Долговая ёмкость



# Погашение уже принятых обязательств

*Годы*

1

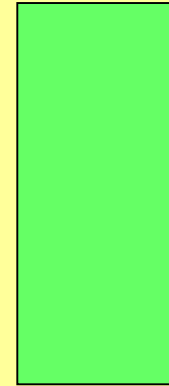
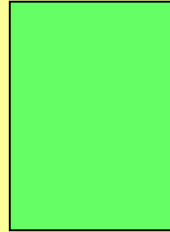
2

3

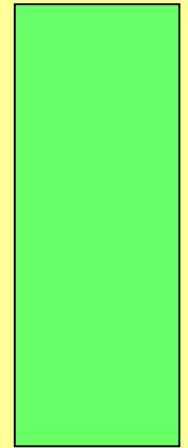
...

N

*Долговая  
емкость*



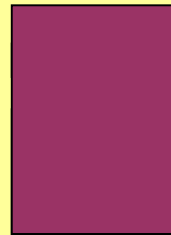
...



*Накопленный  
долг*



*Просроченная  
кредиторка*



*Ожидаемая  
ответственность  
по гарантиям*



# Масштабы долговой емкости и просроченной кредиторской задолженности (субъекты РФ)

	<i>долговая емкость</i>	<i>просроченная кредиторка</i>	<i>долговая емкость - кредиторка</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3=1-2</i>
<i>В целом по РФ (млрд. рублей)</i>	<b>179,8</b>	<b>18,1</b>	<b>161,7</b>
<i>число субъектов с отрицательными значениями</i>	<b>15</b>		<b>27</b>
<i>среднее (руб. на человека)</i>	<b>1 399</b>		<b>1 500</b>

# Масштабы долговой емкости и просроченной кредиторской задолженности (муниципальные образования)

	<i>долговая емкость</i>	<i>просроченная кредиторка</i>	<i>долговая емкость - кредиторка</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3=1-2</i>
<i>В целом по РФ (млрд. рублей)</i>	<b>61,5</b>	<b>73,8</b>	<b>-12,4</b>
<i>число субъектов с отрицательными значениями</i>	<b>24</b>		<b>51</b>
<i>среднее (руб. на человека)</i>	<b>885</b>		<b>805</b>

# **Планирование новых обязательств (цели)**

**Цели привлечения новых обязательств:**

- рефинансирование**
- финансирование инвестиций**
- финансирование кассовых разрывов**

# Планирование новых обязательств (потребности в рефинансировании)

Годы

1

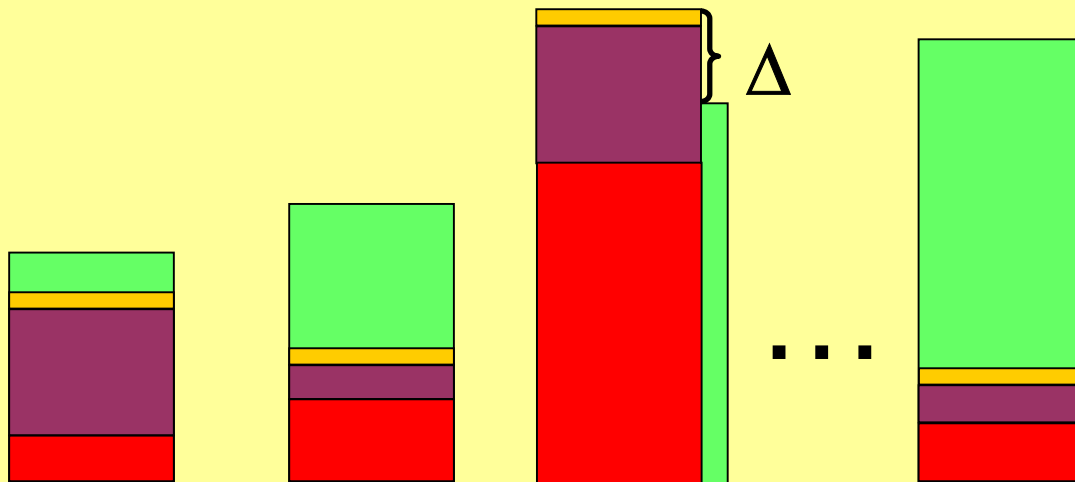
2

3

...

N

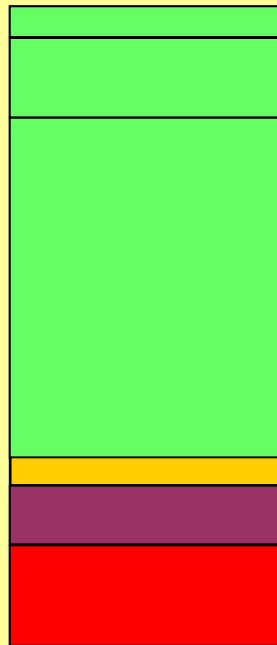
Долговая  
емкость



*Необходимо провести рефинансирование или досрочное погашение обязательств 3 года на величину  $\geq \Delta$*

# Использование долговой емкости

*Долговая емкость  
i-ого года после  
исполнения уже  
принятых  
обязательств*



*«страховочная»  
часть; 5-10% в  
зависимости от  
точности прогноза*

*ожидаемая  
ответственность  
по новым гарантиям*

*погашение новых  
долговых  
обязательств*

# Планирование объёма инвестиционных заимствований

Годы

1

2

3

...

N

ограничение на  
величину  
дефицита

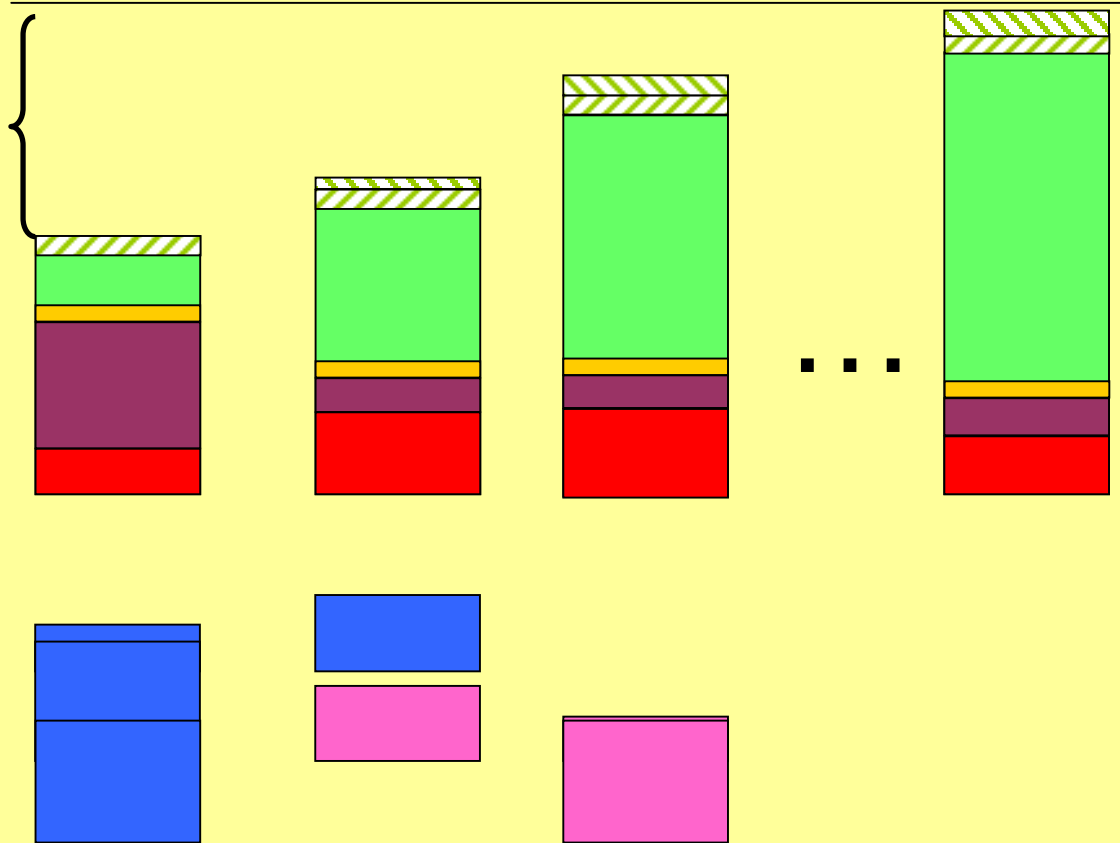
Долговая  
емкость

Инвестиционная  
программа

Подпрограмма 1

Подпрограмма 2

Подпрограмма 3



# Критерии внедрения разработок на примере субпроекта «Управление долгом»

1. Пакет нормативных актов, принятых исполнительными органами власти субъектов Федерации, регламентирующих систему управления долгом и условными обязательствами бюджета субъекта Российской Федерации, определяющих и регулирующих следующие параметры системы управления долгом и условными обязательствами бюджетов:
  - 1.1 Зафиксированные и утвержденные цели, задачи и общие принципы долговой политики
  - 1.2 Список объектов системы управления долгом и условными обязательствами, включая просроченную кредиторскую задолженность бюджетных организаций, в соответствии с материалами субпроекта «Управление долгом» (RFTAP 3.4))
  - 1.3 Список субъектов системы управления долгом и условными обязательствами на уровне региона и их функции, в соответствии с материалами субпроекта «Управление долгом» (RFTAP 3.4))

# Критерии внедрения разработок на примере субпроекта «Управление долгом»

(Продолжение)

- 1.4 Утвержденная процедура планирования прямых и условных обязательств. Использование при планировании утвержденного определения и методики расчета долговой емкости бюджета (в соответствии с материалами субпроекта «Управление долгом» (RFTAP 3.4)). Наличие описанной процедуры обмена информацией между субъектами управления обязательствами, стратегического и инвестиционного планирования, среднесрочного финансового планирования и бюджетного планирования. Утвержденный порядок разработки и принятия программы заимствований (например, в виде приложения к проекту бюджета).
- 1.5 Утвержденный порядок учета и формы для учета обязательств, включая условные обязательства и просроченную кредиторскую задолженность (если она есть) и затраты по обслуживанию обязательств. Учет обязательств в виде реестра обязательств, порядок учета регламентирует состав и структуру информации об обязательствах, источники информации, периодичность внесения информации в реестр. Долговой книги недостаточно как формы учета обязательств.

# Критерии внедрения разработок на примере субпроекта «Управление долгом»

(Продолжение)

**2. Основные положения стандартов управления долгом и условными обязательствами субъекта Российской Федерации закреплены в региональном законодательстве (или поправках к нему)**

.....

**3. Порядок учета и формы для учета консолидированного долга**

**4. Утвержденная классификация рисков и методические рекомендации по управлению рисками**

**5. Утвержденный порядок реструктуризации обязательств, в том числе просроченной кредиторской задолженности бюджетных организаций**

**6. Утвержденный порядок раскрытия информации о состоянии консолидированного долга и условных обязательств бюджета субъекта Российской Федерации**

**7. Наличие автоматизированной системы ведения реестра обязательств бюджета и государственного (муниципального) сектора. Автоматизированная система должна представлять собой специализированное программное обеспечение на основе электронной базы данных, способную хранить и обновлять информацию, а также автоматически готовящую всю отчетность в утвержденных формах**





# Определение долга

- Перечень форм существования долга является закрытым:
  - кредитные соглашения и договора,
  - государственные займы за счет выпуска ценных бумаг,
  - договора и соглашения о получении бюджетных ссуд,
  - договора о предоставлении гарантий,
  - соглашения и договора о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет
- **ПРОБЛЕМЫ**
  - не проведена черта между условными и прямыми обязательствами
  - неполный перечень (прежде всего, нет кредиторской задолженности)

# Примеры прямых и условных обязательств

- Прямые

- кредитные соглашения
- ценные бумаги
- бюджетные кредиты
- кредиторская задолженность

- Условные

- гарантии и поручительства
- обязательства предприятий, полностью или частично принадлежащих администрации
- производные финансовые инструменты
- “судебные” обязательства
- “добровольные” обязательства

# **Планирование новых обязательств (потребности)**

- **Инвестиционные заимствования**
  - инвестиционная программа – список подпрограмм/проектов в порядке приоритетности с графиками финансирования и датами завершения
  - орган инвестиционного планирования
- **Финансирование кассовых разрывов**
  - длительность и величина определяется бюджетным планированием

# **Планирование новых условных обязательств/гарантий (потребности)**

- программа предоставления гарантий – список гарантий, которые планируется выдать, в порядке приоритетности с оценками ожидаемой ответственности по ним**
- орган, реализующий экономическую политику**