

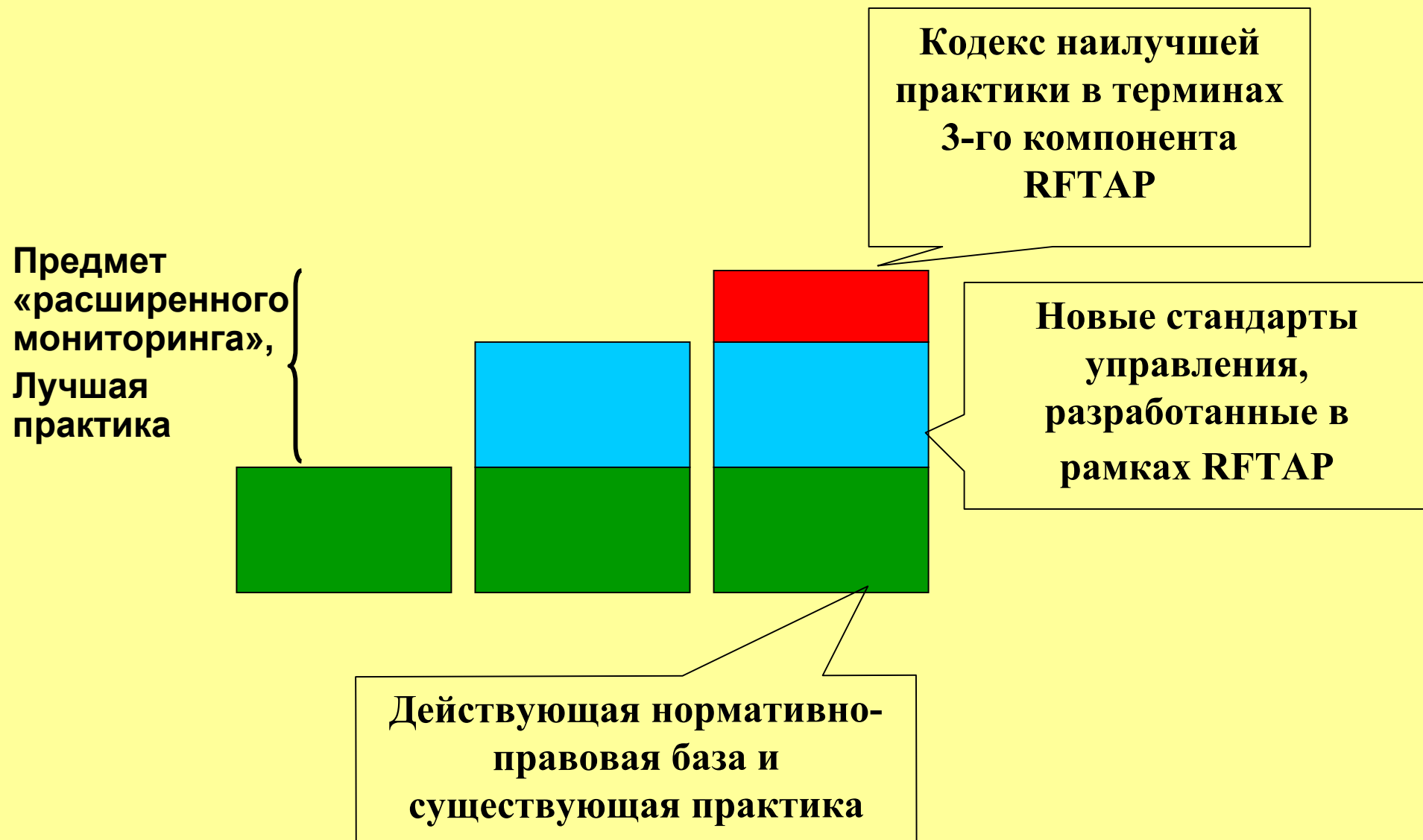
новые стандарты управления общественными финансами и координация мероприятий по их внедрению

М.К. Панов, старший консультант Проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне»

координация некоторых мероприятий бюджетной реформы

- Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов
- «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
- Проекты технической помощи
- Подготовка и переподготовка кадров

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)**

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

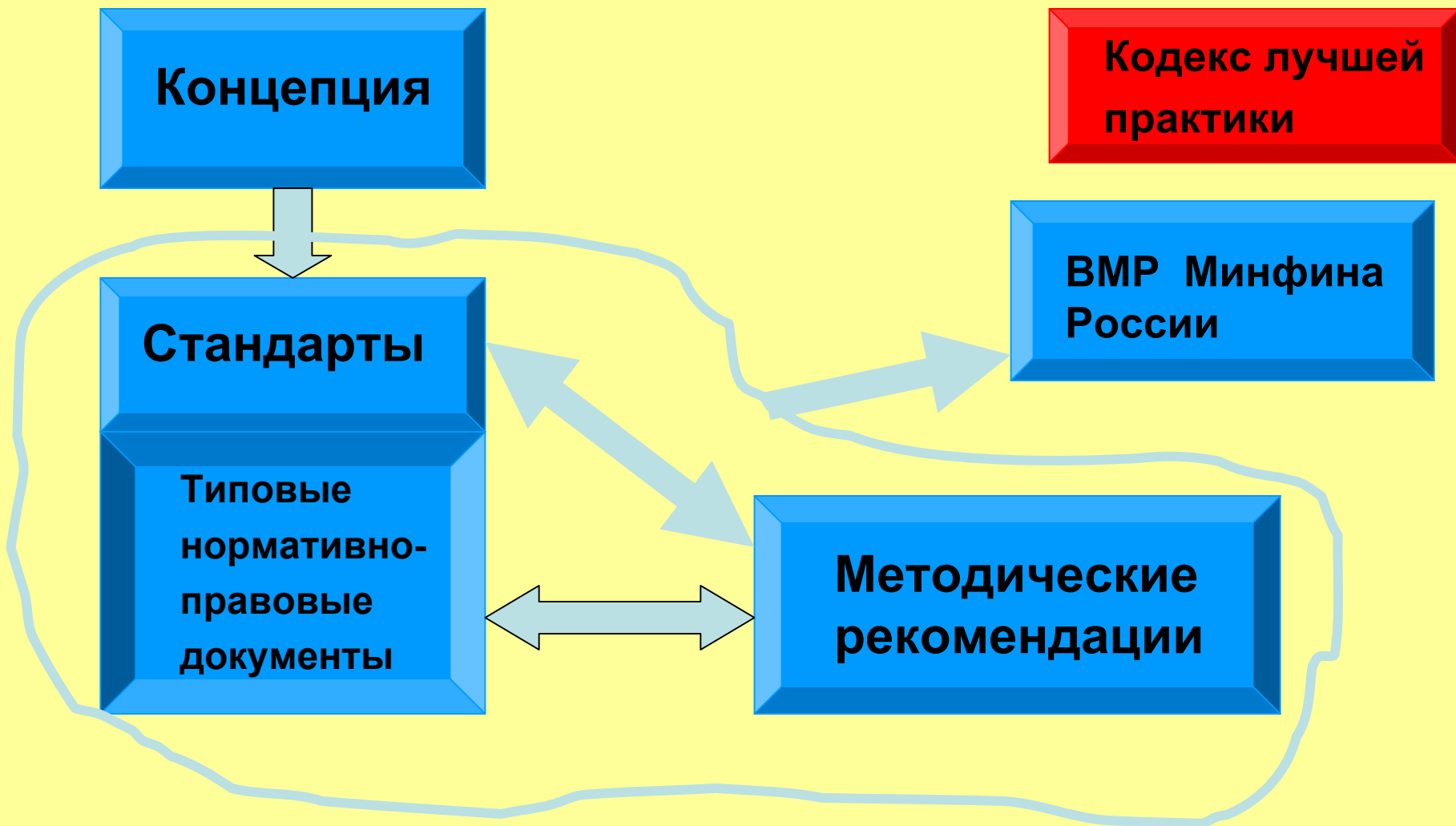
4 компонента

- 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**

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



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

Примерный перечень разделов Руководства по управлению общественными финансами

1. Бюджетное планирование
2. Управление доходами
3. Управление расходами
4. Управление инвестициями
5. Закупки
6. Долг
7. Учет, отчетность, классификация, статистика, аудит
8. Исполнение бюджета
9. МБО

внедрение формализованных процедур управления долгом, принятия долговых обязательств, их рефинансирования (по условиям конкурса ФРРМФ)

- оценка действующих долговых обязательств, в том числе с группировкой по видам заимствований, срокам их погашения, за последние три отчетных года
- утверждение методологии расчета платежеспособности бюджета с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств, включая кредиторскую задолженность на среднесрочный период
- утверждение методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на платежеспособность субъекта Российской Федерации
- публикация в СМИ и сети Интернет сведений о долговых обязательствах, в том числе по видам обязательств и срокам их погашении
- объем краткосрочной задолженности (со сроком погашения не менее 1 года) не превышает 10 % доходов бюджета без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

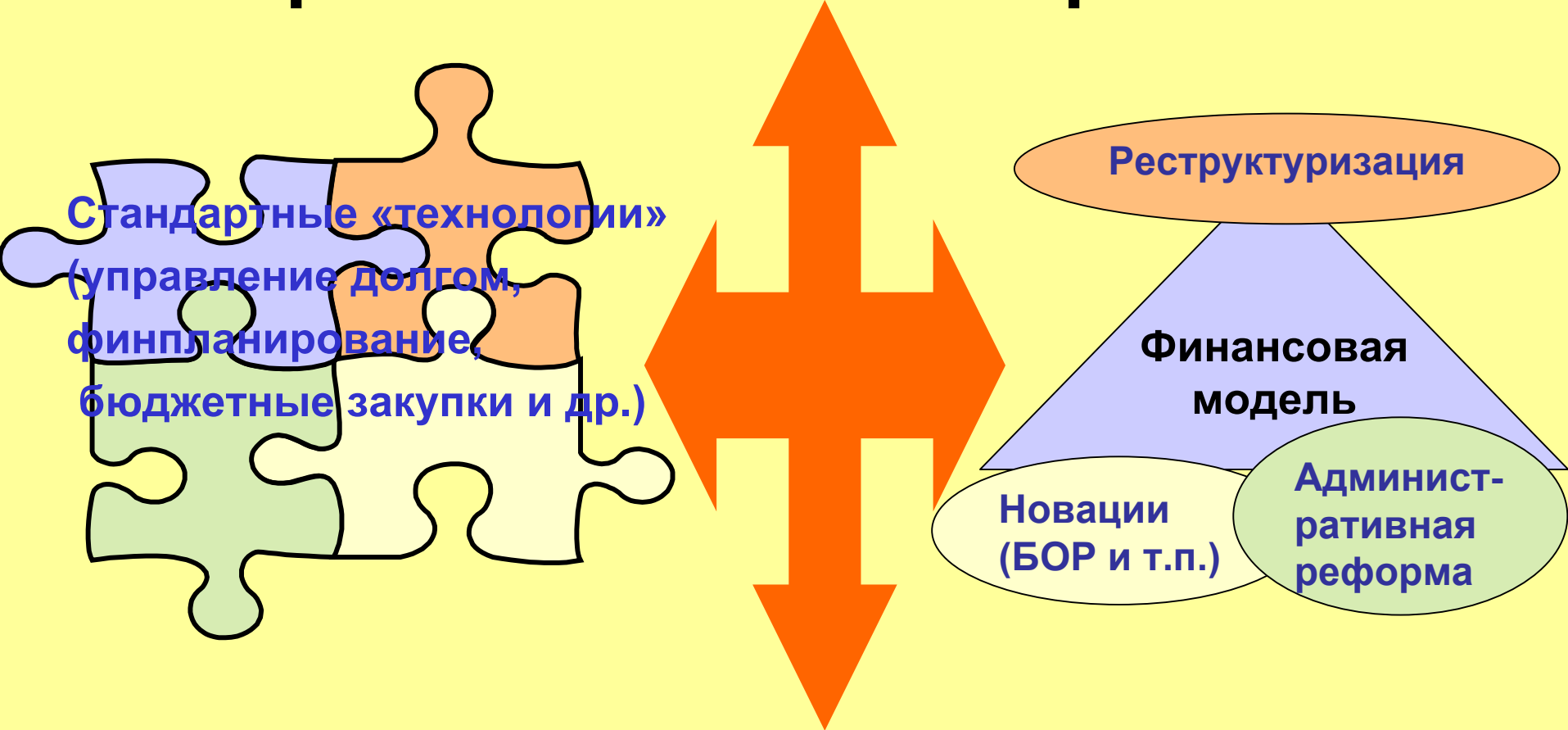
создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах (конкурс ФРРМФ)

- проведение оценки потребности в предоставляемых бюджетных услугах (отдельно по видам бюджетных услуг) и фактически предоставленных бюджетных услуг за последние три отчетных года
- утверждение перечня бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении
- утверждение порядка проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и учета результатов оценки при формировании расходов на очередной финансовый год
- публикация в СМИ и сети Интернет результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и фактически произведенных (запланированных расходов)
- учет результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг при формировании расходов на очередной финансовый год

установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг (конкурс ФРРМФ)

- инвентаризация действующего законодательства с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг
- законодательное утверждение стандартов качества предоставления бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, социальная политика)
- утверждение порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам
- публикация в СМИ и сети Интернет стандартов предоставления бюджетных услуг
- не менее 50 % бюджетных расходов (без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий) имеют стандарты качества предоставления бюджетных услуг

Стратегическое планирование



**Ответственный финансовый
менеджмент**

Планирование объёма инвестиционных заимствований

Годы

1

2

3

...

N

ограничение на
величину
дефицита

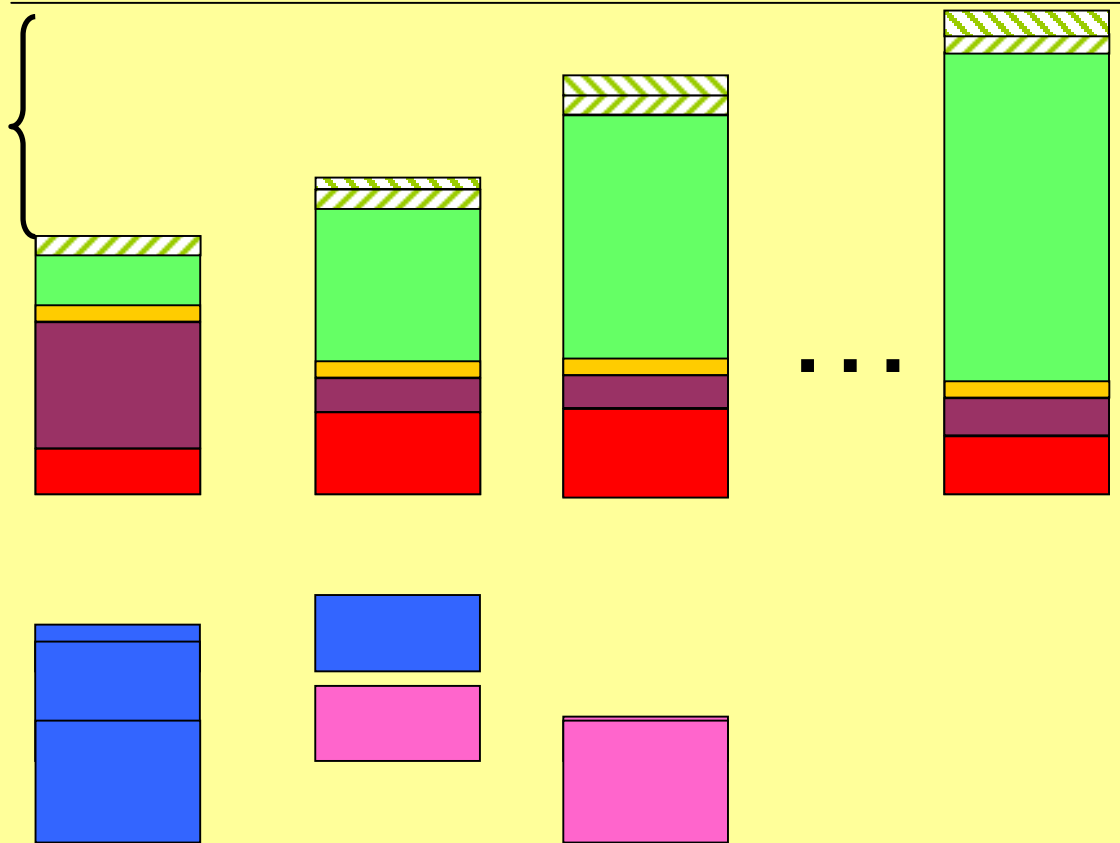
Долговая
емкость

Инвестиционная
программа

Подпрограмма 1

Подпрограмма 2

Подпрограмма 3



1. Формулирование новаций в виде методических рекомендаций
2. Совершенствование федерального законодательства
3. Принятие изменений в нормативную правовую базу регионов и муниципалитетов

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?

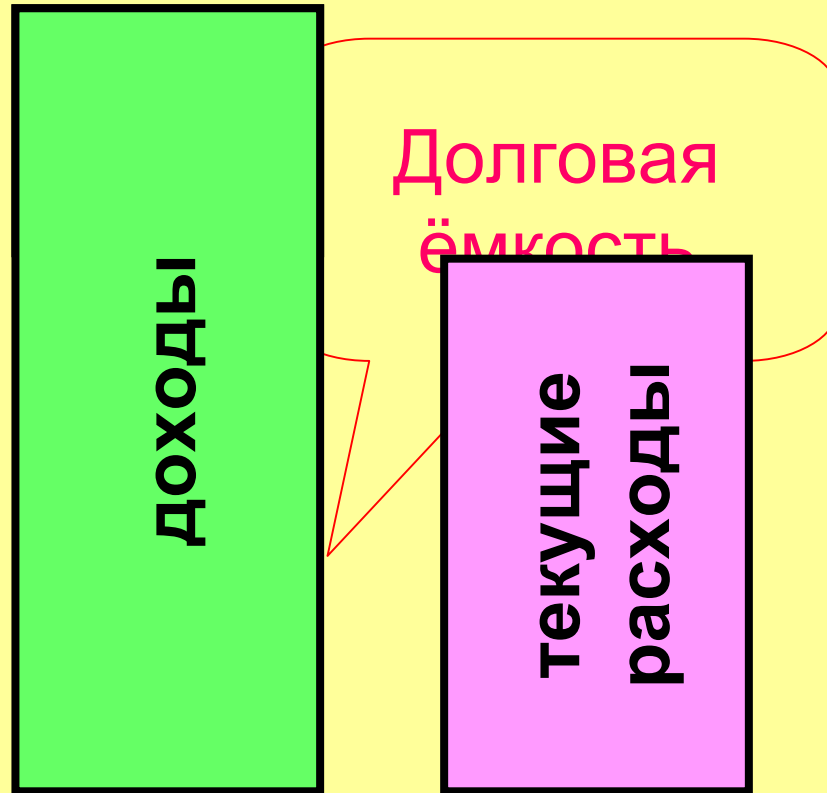
Проблемы стран с переходной экономикой: эффективное управление

- 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.

Экономически безопасный уровень долга

- ✓ **Возможность исполнения долговых и иных принятых на себя бюджетных обязательств вне зависимости от рисков**
 - ✓ **планирование предусматривает обслуживание и погашение прямых обязательств и исполнения условных обязательств 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

...

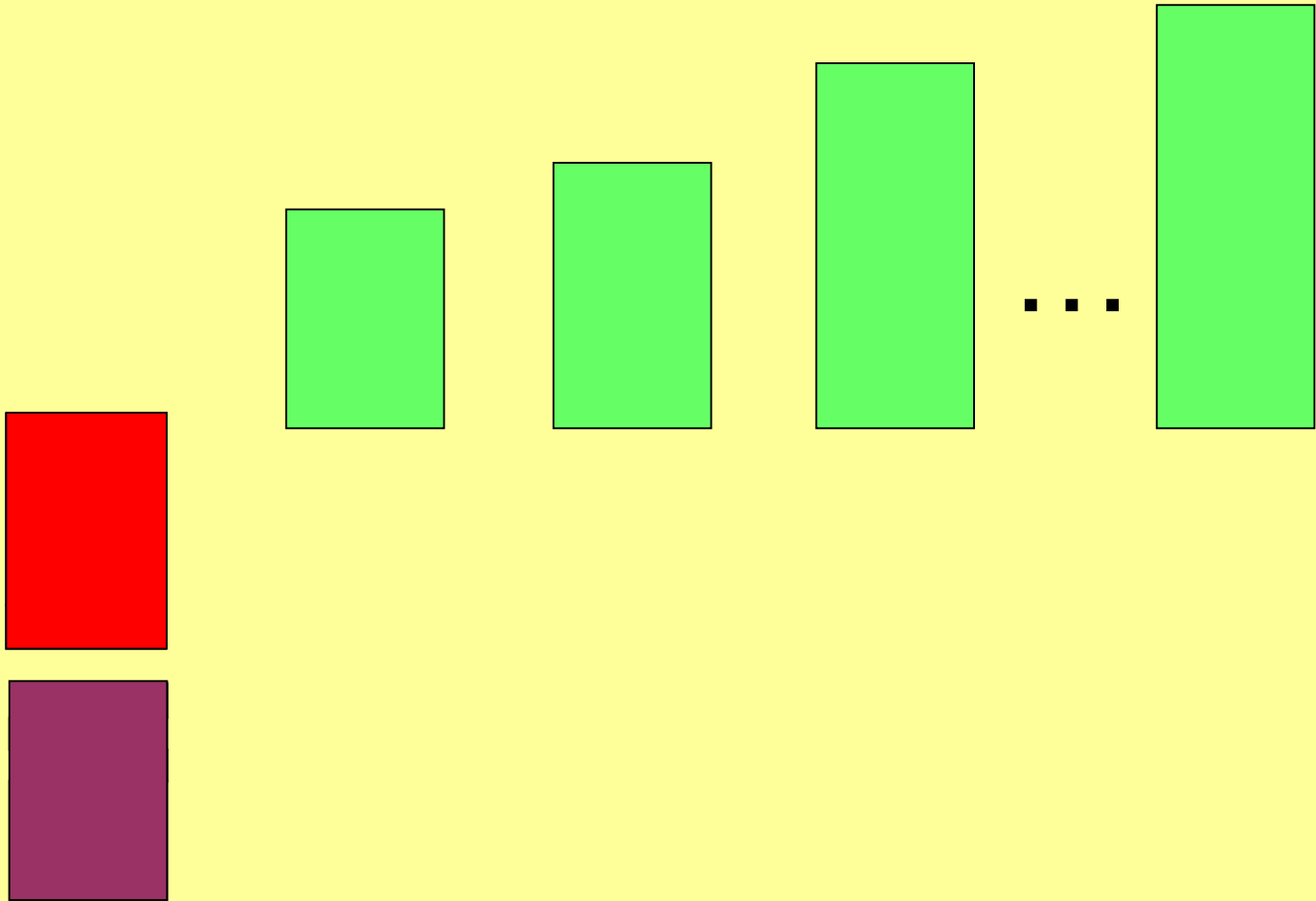
N

*Долговая
емкость*

*Накопленный
долг*

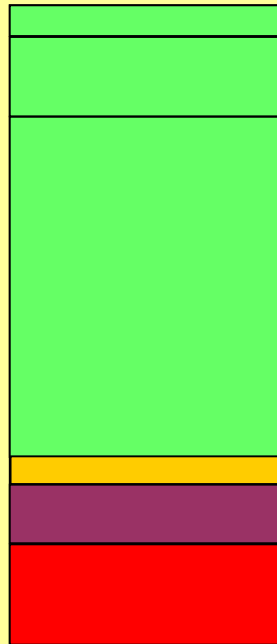
*Просроченная
кредиторка*

*Ожидаемая
ответственность
по гарантиям*



Использование долговой емкости

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

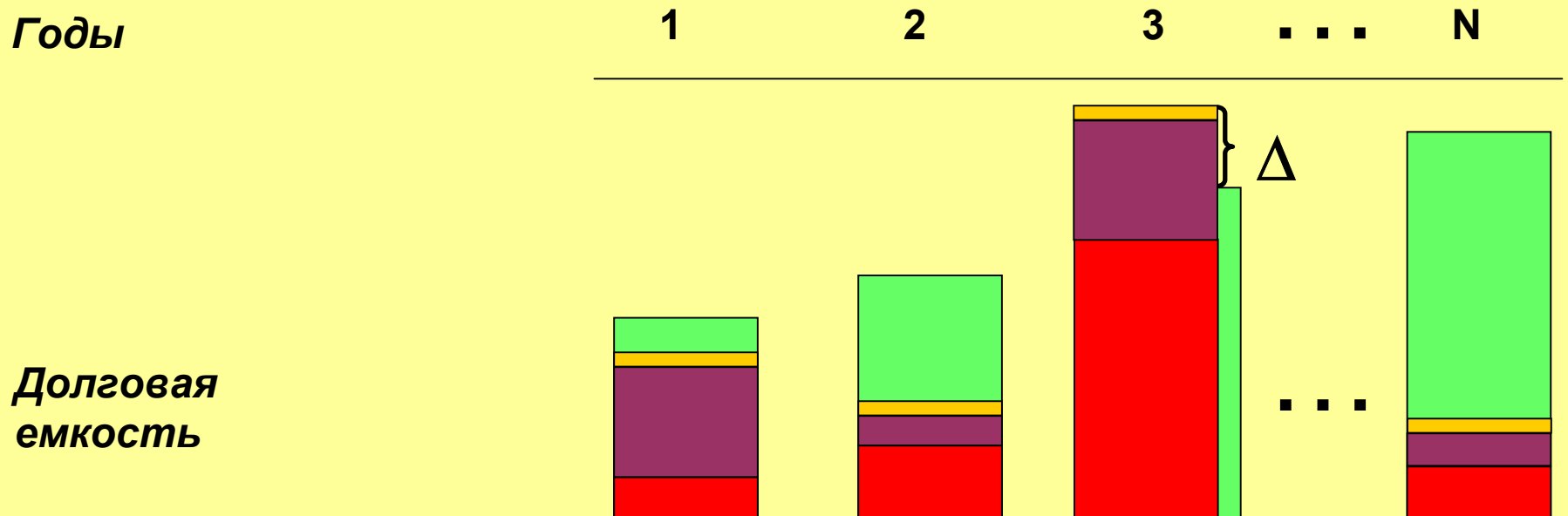


*«страховочная»
часть; 5-10% в
зависимости от
точности прогноза*

*ожидаемая
ответственность
по новым гарантиям*

*погашение новых
долговых
обязательств*

Планирование новых обязательств (потребности в рефинансировании)



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

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)

Недостатки текущей практики управления долгом

- неполнота учёта: просроченная кредиторская задолженность – **скрытое, не учитываемое** заимствование;
- смешение прямых и условных обязательств, отсутствие управления условными обязательствами;
- отсутствует связь ограничений на объёмы обязательств и их обслуживания с возможностями бюджета;
- процедуры принятия решений не формализованы;
- управление рисками практически отсутствует;
- неполнота регистрируемой информации \Rightarrow невозможна корректная консолидация обязательств гос. сектора; разнообразие форм неформального учета и отчетности
- аналитические возможности компьютерных систем минимальны \Rightarrow невозможна численная оценка рисков;
- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования

Объекты модернизации

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

Федеральное регулирование процесса управления долгом на региональном и местном уровнях

Что определяет БК

- Понятие долга
- Ограничения на долг
- Общие цели привлечения заимствований
- Определение гарантий и общие вопросы их предоставления
- Общие черты программы заимствований

Что не определяет

- Структура системы управления.
- Механизмы:
 - Планирования долга
 - Учета информации
 - Управления долгом
 - Принятия решений о привлечении обязательств
 - Управления рисками

Базовые элементы новой системы управления

1. Изменение объектов управления:
прямые и условные обязательства
2. Ограничение объёмов обязательств
возможностями бюджета
3. Разделение решений в долговой и
инвестиционной сферах

Задачи и принципы долговой политики (основа Концепции)

Главная задача долговой политики – это обеспечение финансирования расходов бюджета субъекта за счет заемных источников при

- сохранении объема прямых и условных обязательств субъекта РФ на экономически безопасном уровне, с учетом всех возможных рисков;**
- обеспечении исполнения прямых и условных обязательств своевременно и в полном объеме;**
- поддержании минимально возможной стоимости обслуживания**

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>	179,8	18,1	161,7
<i>число субъектов с отрицательными значениями</i>	15		27
<i>среднее (руб. на человека)</i>	1 399		1 500

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>	61,5	73,8	-12,4
<i>число субъектов с отрицательными значениями</i>	24		51
<i>среднее (руб. на человека)</i>	885		805

Планирование новых обязательств (цели)

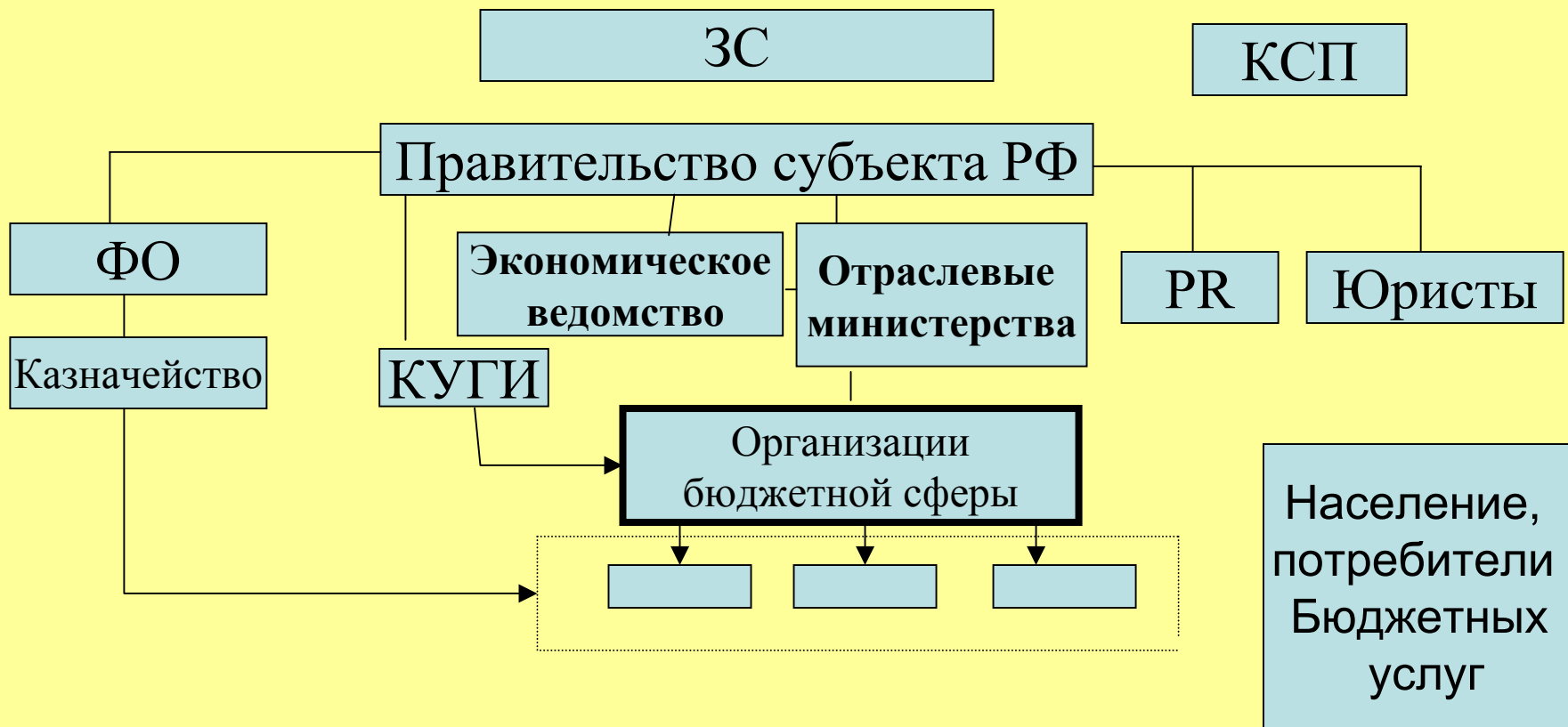
Цели привлечения новых обязательств:

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

**Вопросы управления финансами
являются больше вопросами
управления, а не финансов**

Дэвид Ч.Джонс (David C.Jones)

Примерная функциональная модель управления регионом

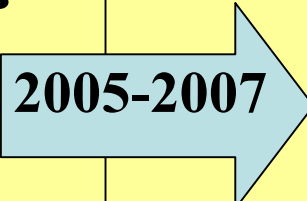


реструктуризация бюджетной сети

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

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**

Классификация обязательств в предлагаемой системе

- **(международное определение)**
Долг (прямые обязательства) - включают все обязательства, которые требуют от администрации субъекта РФ выплаты или выплат процентов и /или основной суммы кредитору в установленный срок или сроки в будущем.
- **Условные обязательства** – обязательства, финансовая ответственность по которым может возникнуть в будущем лишь при наступлении заранее оговорённых событий, не полностью подконтрольных администрации.

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

Принципы планирования

- Планирование обязательств с различной природой осуществляется отдельно.
- Планирование осуществляется с использованием долговой емкости.
- При планировании обеспечивается связь между долговой политикой и инвестиционной политикой.

Ограничения на объём привлекаемых заимствований

- Ограничения федерального законодательства.
- Ограничения законодательства субъекта РФ или муниципального образования.
- Ограничения по долговой емкости.
- Ограничения рынка капитала.

Используемое определение долга

(БК ст. 99, 100)

- Государственный долг субъекта РФ (муниципальный долг) - совокупность долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования).
- Перечень форм существования долговых обязательств 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

Основные характеристики используемого определения

- Перечень является закрытым, т.е. его нельзя дополнить другими обязательствами.
- Перечень является неполным, т.е. включает не все обязательства, управление которыми следует проводить в рамках долговой политики.
- В перечне объединены обязательства различной природы, управление которыми требует различных подходов.