

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ: ОТ ФОРМИРОВАНИЯ ДО УТВЕРЖДЕНИЯ

Ведущий: Владислав Викторович Радьков

*преподаватель Тольяттинской государственной академии сервиса
аналитик Общественной Палаты г.Тольятти*

ПЕРЕД СТАРТОМ...

- Цель работы
- Акценты
- Знания, умения, навыки
- Как сделать работу полезной?
- Расписание занятий
- Организационные детали

ЦЕЛЬ РАБОТЫ

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ о бюджетном процессе
от формирования до утверждения

+

ОСНОВНЫЕ УМЕНИЯ , НАВЫКИ

АКЦЕНТИРОВАНИЕ

роль, значение, формы
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ
в бюджетном процессе
на всех его стадиях

ЗНАНИЯ

- понимать многообразие подходов к бюджету и бюджетному процессу
- представлять нормативно-правовую регламентацию бюджетного процесса
- иметь представление о бюджетном процессе и роли в нем основных субъектов местного сообщества,
- представлять основные формы информирования населения в бюджетном процессе
- понимать сущность публичных слушаний как специфического механизма общественного участия

УМЕНИЯ И НАВЫКИ

- уметь строить систему нормативно-правовых актов, регламентирующих БП
- уметь распределять роли участников процесса, идентифицировать их интересы
- уметь составлять проект бюджетного календаря
- уметь разрабатывать Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе
- уметь готовить бюджетную информацию для населения
- уметь разрабатывать Положение о публичных слушаниях, проводить их
- уметь выстраивать информационную систему бюджетного процесса

УЧЕБНЫЙ ПЛАН

День первый

1. Бюджетный процесс (обзор)
2. Формирование (составление) проекта бюджета
3. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

День второй

4. Общественное участие в бюджетном процессе*
5. Информация и информационные технологии в БП

Как сделать работу полезной?

- Лекция + лекция + семинар
- Лекция + ролевая игра
- Лекция + самостоятельная работа + разбор заданий + лекция

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОМЕНТЫ

- ОТКЛЮЧЕНИЕ/ВИБРАЦИЯ МОБ. ТЕЛ.
- ВОПРОСЫ ПОСЛЕ ЛЕКЦИИ
- ОБЩЕНИЕ VS. СТЕНОГРАФИЯ
- ЭФФЕКТИВНАЯ ДОМАШНЯЯ РАБОТА

РЕВИЗИЯ ЗНАНИЙ

- Полномочия и вопросы местного значения (ФЗ № 131-ФЗ)
- Бюджетная система и бюджетное устройство РФ (БК РФ). МБО
- Доходы местных бюджетов
 - Налоговые
 - Неналоговые
- Расходные обязательства
- Бюджетная классификация

ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

- Теория трех секторов общества
- Парадигма гражданского общества
- Public policy и public administration
- Хартия местного самоуправления
- Местное экономическое развитие
- Общественные финансы
- СБОР (бюджетирование/результат)

Предпосылки для работы

- Общая демократизация процессов
- Реформа местного самоуправления: переходный период до 2009
- Реформа бюджетного процесса (СБОР)
- Развитие бюрократии (М. Вебер)
- Информатизация («Электронная Россия»)

Демократизация

- Баланс между ветвями власти
- Эффективное взаимодействие с избирателями и СМИ
- Возможность «неудобных» вопросов
- Поддержание внешнего имиджа для инвесторов, кредиторов (ЕБРР, города)

Реформа МСУ

- Двухуровневая система организации
- 24,5 тыс. МО вместо 12 тыс.
- Постоянное перераспределения средств и полномочий (централизация)
- Горизонтальные взаимодействия
- Конкуренция
- Неопределенность реформы

Реформа бюджетного процесса

- Концепция реформирования БП в РФ:
- а) реформирование бюджетной классификации и учета;
- б) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- в) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- г) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- д) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Бюджетный процесс (обзор)

- Поселение: территория-ресурсы-люди
- Муниципальное хозяйство: S, O, M
(Ресурсы/потребности)
- Местные финансы – основное средство МХ, обеспечивает перераспределение Р
- Бюджет = местные финансы = «узловая точка» МЭР

Что такое БЮДЖЕТ?

- 3 аспекта бюджета (содержание, форма, процесс)
- Бюджет как специфическая форма
- Публичный бюджет/обществ. финансы
- Отличительные черты местного бюджета
- Бюджет как публичный договор

Другие подходы

Бюджет как...

- Политическая декларация (население)
- Финансовый план (финорган)
- Контракт (ОМС, ОГВ)
- Источник прибыли (бизнес)
- Информационный документ (СМИ)

Изучение бюджета

- Узкий контекст
(законодательное регулирование)
- Широкий контекст
(местное экономическое развитие)

Аргументация выбора

- Для решения всех проблем никогда не хватит муниципальных денег
- Некоторые проблемы эффективнее решаются частным сектором
- Дублирование деятельности негативно для всех («У семи нянек дитя без глаз»)
- Критерии устанавливает общество

Нормативно-правовые основы БП (федеральный уровень)

- Европейская Хартия МСУ
- Конституция РФ
- Бюджетный Кодекс
- ФЗ «Об общих принципах...»
- ФЗ «О бюджетной классификации»
- Концепция реформирования БП
- Приказы МФ РФ и т.п.

Основные определения

- **бюджет** - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления
- **бюджетный процесс** - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением
- **расходные обязательства** - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета
- **бюджетная роспись** - документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации
- **бюджетные полномочия ОМС**

Взаимосвязь понятий

Компетенция = полномочия + предметы ведения

Предметы ведения = ВМЗ + отдельные гос. Вопросы

Полномочия = права + обязанности (для решения ВМЗ)

Муниципальные правовые акты

Другие акты*

Расходные обязательства (действующие + принимаемые)

Бюджет

Бюджетные ассигнования в бюджетной росписи

Бюджет и стратегическое развитие муниципального образования

- Миссия МО
- Концепция социально-экономического развития муниципального образования
- Генеральный план муниципального образования
получают отражение в бюджете

Нормативно-правовые основы БП (региональный уровень)

- Устав Самарской области
- Закон «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области»
- Закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями»

Нормативно-правовые основы БП (местный уровень)

- Устав поселения
- Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании
- Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании

Структура ПБП МО

- Общие положения
- Бюджетный процесс
 - Этапы БП + содержание
 - Участники БП + их полномочия
 - (для обсуждения с применением документов-аналогов)

Этапы бюджетного процесса (бюджетный календарь*)

Сбор данных, анализ,
Прогнозирование

Январь – июль*

Прогноз СЭР, персп. финансовый
план, сводный фин. Баланс, план
развития МСЭ

Составление
(разработка):

- бюджет

- иная документация

Август – ноябрь*

основные направления бюджетной и налоговой
политики прогноз консолидированного бюджета
адресная инвестиционная программа план развития
государственного или муниципального сектора
экономики;
структура муниципального долга и программа
заимствований, предусмотренных для покрытия
дефицита бюджета;
оценка потерь бюджета от предоставленных
налоговых льгот;
оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий
финансовый год;

Рассмотрение и
утверждение

Ноябрь – декабрь*

Бюджет

Исполнение и учет

Январь – декабрь*

Бюджетная роспись

Контроль

Декабрь – март*

Отчет

Субъекты бюджетного процесса

- Участники БП
 - Система органов, обладающих бюджетными полномочиями (ст. 151):
 - финансовые органы
 - орган муниципального финансового контроля
 - казначейства
 - представительный орган МСУ
 - Глава МСУ
 - исполнительный орган МСУ
 - Распорядители и получатели бюджетных средств
 - Кредитные организации
- прочие субъекты (население, коммерческие, общественные и некоммерческие организации, научное сообщество, СМИ)

Бюджетные полномочия ОМС

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении ; местного бюджета;
- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом муниципального образования;
- детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к соответствующему местному бюджету;
- в случае и порядке, предусмотренных Кодексом и иными федеральными законами, установление порядка привлечения к ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.
- Органы местного самоуправления поселений осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов входящих в состав территории поселения отдельных населенных пунктов (других территорий), не являющихся муниципальными образованиями.

Сведения, необходимые для составления проектов бюджетов

- о действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;
- о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- о видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;
- *о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг**

Получение путем ЗАПРОСА необходимых сведений от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Составление бюджета основывается на:

- Бюджетном послании Президента Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
- плане развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

Прогноз социально-экономического развития территории

- Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.
- Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.
- 2-х вариантный прогноз

Перспективный финансовый план

- данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета
- на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития
- законодательно не утверждается

Баланс финансовых ресурсов

- Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

План развития муниципального сектора экономики

- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий
- программу приватизации (продажи) муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность
- сведения о предельной штатной численности муниципальных служащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Минэкономразвития России рассылает пакет необходимой документации для выполнения планов развития муниципального сектора экономики:

- Форма №2-муницип. «Основные показатели, представляемые для разработки плана развития муниципального сектора экономики Российской Федерации»;
- Методические рекомендации для разработки плана развития муниципального сектора экономики.

Состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения

- общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.
- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.
- расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;
- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.
- характеристики муниципального долга: источники финансирования дефицита бюджета, верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по муниципальным гарантиям.

Одновременно с проектом бюджета разрабатываются также

- адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

Адресная инвестиционная программа (г.Тольятти)

Наименование объектов	Сумма, тыс.руб.	Примечание
1.3. Освещение ул. Толстого от ГАИ до ул. Ленина	1700	Продолжение работ

Основные направления бюджетной и налоговой политики

- Первоочередные задачи бюджетной и налоговой политики в области доходов**
- Политика в области управления муниципальным долгом**
- Политика в области расходов**
- В Тольятти в 2005 – 6 страниц**

Долгосрочная целевая программа

- разрабатывает администрация, утверждает собрание представителей
- На основе прогнозов и Концепций
- Положение о программах
- Техническое задание
- Минимальная структура:
 - технико-экономическое обоснование;
 - прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
 - наименование заказчика указанной программы;
 - сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
 - другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Риски этапа формирования

- Упущенные вопросы (изменения)
- Неверные расчеты
- Ошибки в оценке доходов и расходов (муниципальный долг)

Бюджет сформирован, что дальше?

- Перед внесением проекта в представительный орган следует подумать об эффективном его представлении и информационной кампании
- Таблицы, графики, диаграммы приветствуются

Альтернатива формирования бюджета

- Порто-Алегре, Сан-Пауло, С.-Петербург
- Ориентация на выявление общественно-значимых проблем
- Тематические форумы, где обсуждаются бюджетные приоритеты и цели
- Учет внебюджетных источников и активности при осуществлении работы
- Активное участие населения

Рассмотрение и утверждение бюджетов

Опыт Тольятти (3-х уровневая схема)

- Заключение экспертов (аналитики, юристы)
- Профильная комиссия
- Совет
- Согласительная комиссия
- *Четвертый уровень – публичные слушания*

Рассмотрение и утверждение бюджетов

2 чтения

- Принятие основных параметров бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит)
- Принятие бюджета полностью (в целом)

Структура муниципального правового акта о бюджете и особенности его действия

Общественное участие в БП

- Сущность общественного участия
- Необходимость общественного участия
- Субъекты общественности
- Формы участия, их взаимосвязь:
правотворческая инициатива граждан,
публичные слушания, собрание
граждан, конференция граждан, опрос
граждан, обращения граждан

Организация и проведение слушаний (ФЗ 131-ФЗ)

- Публичные слушания обязательны
- «Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний».
- Целесообразно назначение ПС главой поселения

Проблемы публичных слушаний

- Легитимность
- Кворум
- Донесение информации (СМИ?)
- Материально-техническое обеспечение
- Принятие рекомендаций/резолюции
- Политическая нечистоплотность

Положение о слушаниях

- Требования
- Структура
- Приложения

Организация и проведение. Основные каналы и формы информирования общественности о проведении. Выбор времени, места и формы проведения. Проведение. Результаты. Оформление и опубликование результатов.

Эффективность бюджетного процесса

*Методика оценки финансового
положения и качества
управления финансами в
муниципальном образовании
(приказ МинФина)*