

Реформирование финансовой системы Омской области



СПРАВКА «БЮДЖЕТА»

Рита Францевна ФОМИНА, министр финансов Омской области

Родилась 11 сентября 1952 г. в с. Старая Шараповка Марьяновского района Омской области.

В 1974 г. окончила экономический факультет Киргизского государственного университета.

С 1975 по 1993 г. занимала различные должности в финансово-экономической системе Республики Кыргызстан: от экономиста отдела государственных доходов районного финансового отдела до заместителя начальника управления министерства экономики и финансов.

В 1993–1994 гг. работала главным экономистом в финансовом управлении администрации Омской области.

С 1994 г. — начальник отдела, заместитель начальника Управления, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Омской области.

С 2003 г. — руководитель Управления Федерального казначейства по Омской области.

С 24 апреля 2006 г. по настоящее время — министр финансов Омской области.

Награждена юбилейными медалями «200 лет Министерству финансов Российской Федерации», «100 лет профсоюзам России», а также медалью «За заслуги в проведении Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года», медалью Омской области «За высокие достижения», почетными грамотами правительства Омской области. Имеет почетное звание «Заслуженный экономист Российской Федерации».

Процесс реформирования системы управления общественными финансами в Омской области идет пятый год. Сегодня с уверенностью можно говорить и о накопленном опыте, и об уникальных наработках по построению результативной модели управления государственными финансами региона. Подробнее об этом читайте в статье Риты Францевны ФОМИНОЙ, министра финансов Омской области.

Новые инструменты результативного бюджетирования

За период с 2006 по 2008 год, когда Омская область принимала участие в конкурсе на реформирование региональных финансов, была проведена масштабная работа по формирова-

нию нормативно-правовой и организационной базы регулирования бюджетных отношений с учетом принципов бюджетирования, ориентированного на результат (см. схему 1). На втором этапе реформирования, который начался в Омской области в 2009 году, осуществлялась практическая реализация механизмов бюджетирования, ориенти-

рованного на результат, с одновременной его автоматизацией. Основные акценты реформирования финансов в регионе были сделаны на паспортизации государственных учреждений, на введении практики докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, на разработке долгосрочных и ведомственных целевых программ. Введен обязательный мониторинг качества управления финансами главными распорядителями средств областного бюджета и муниципальными образованияами Омской области.

Омская область стала новатором в создании системы паспортов го- ➔

сударственных учреждений. Этот документ содержит ключевую информацию о деятельности учреждения и его текущем состоянии. Паспорта используются при планировании и исполнении сметы учреждения, при формировании отчетности и оценке эффективности деятельности учреждений. Паспортизация позволила уже в начале ее применения выявить дублирующие функции учреждений и соответственно оптимизировать бюджетную сеть. Перспективы развития данного механизма — в паспортизации государственных органов Омской области, а также в корректировке паспортов государственных учреждений в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования являются по существу планами действий органов исполнительной власти Омской области по реализации стратегических направлений развития региона. Структура доклада имеет принципиальные отличия от наработок в других субъектах РФ. Он состоит из трех разделов и отражает увязку целей и задач Програм-

мы социально-экономического развития региона на среднесрочную перспективу с целями и задачами деятельности органов власти, показателями достижения результатов их деятельности и объемами финансового обеспечения (см. **схему 2**). В настоящее время все органы исполнительной власти Омской области осуществляют свою деятельность на основании утвержденных докладов на 2010 год и на период до 2012 года.

Программно-целевой принцип формирования бюджета также имеет свои уникальные региональные особенности. Долгосрочные программы формируются по стратегически значимым направлениям развития Омской области со сроком реализации не менее пяти лет. Ведомственные целевые программы обеспечивают результативное исполнение полномочий органов государственной власти Омской области и принимаются на срок не более трех лет. Ведомственные программы охватывают более обширный круг вопросов, в том числе в рамках функционирования органов власти. На каждое мероприятие устанавливается целевой индикатор с объемом финансового обеспечения. Эффективность реализации программы

оценивается ежегодно по утвержденной методике, которая позволяет не только определить текущую эффективность, но и сравнить ее в динамике за ряд лет (см. **схему 3**). В результате проведенной работы по реорганизации системы бюджетного планирования более 75 % расходов бюджета Омской области на 2010 год переведено в программно-целевой формат.

Государственные услуги

Базовую роль в сфере оказания государственных услуг выполняет Закон Омской области «О региональных стандартах государственных услуг (работ) Омской области». Данным законом устанавливается понятие стандарта, а также его структура, сфера применения, порядок формирования и проведения оценки его соблюдения (см. **схему 4**). Стандартизация государственных услуг стала важным этапом повышения качества оказания услуг жителям региона. Кроме того, она позволила оптимально перейти к контролю за выполнением государственных заданий для учреждений. На учредителей государственных учреждений возложена большая ответственность по применению системы государственных услуг. За ними закреплены полномочия по утверждению перечня государственных услуг, стандартов и государственных заданий. Они же разрабатывают и методики проведения оценки потребности в услугах, оценки соответствия фактически предоставляемых услуг стандартам, а также методики по формированию государственного задания и расчету средств на финансовое обеспечение его выполнения. В целом из областного бюджета в 2010 году финансируется 95 наименований государственных услуг, их оказание осуществляют свыше четырехсот государственных учреждений Омской области, на каждое из которых установлено государственное задание.

Финансовый менеджмент

Наряду с переходом на результативное управление в регионе уделяется

Схема 1. Инструменты БОР и НПА, регламентирующие их применение

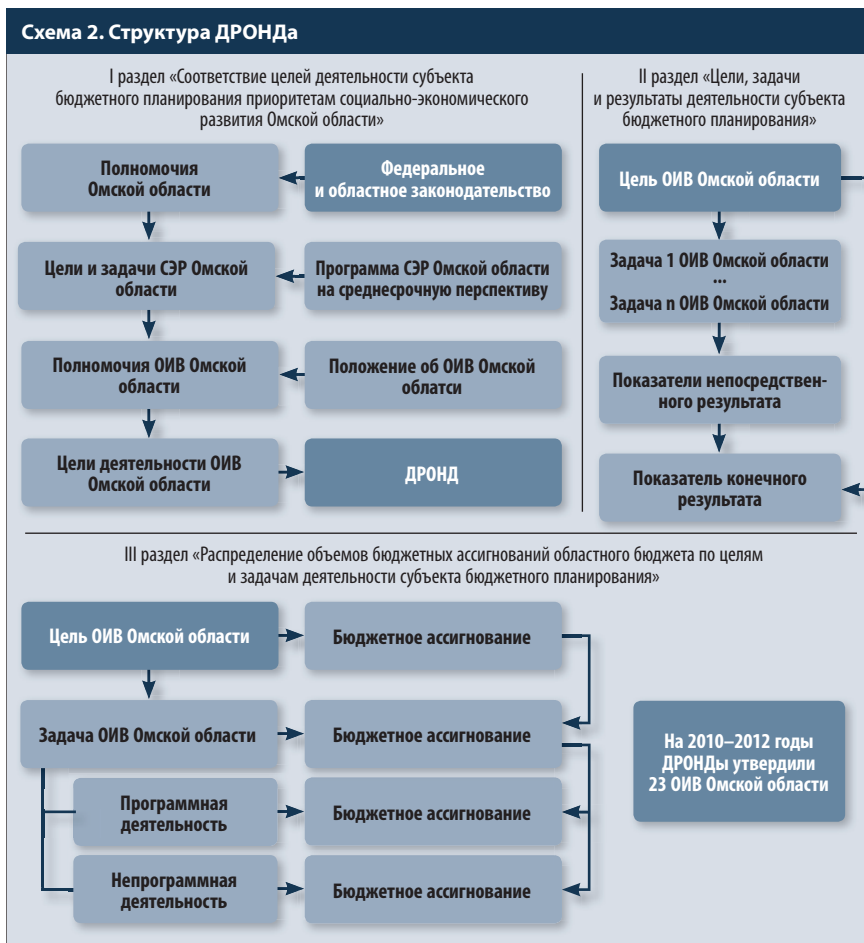
ДРОНД	Постановление правительства Омской области от 14 марта 2007 г. № 31-п «Об утверждении положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования»
ВЦП, ДЦП	Постановление правительства Омской области от 12 февраля 2007 г. № 19-п «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»; Постановление правительства Омской области от 29 июня 2007 г. № 87-п «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ Омской области»
Паспорт ГУ (ГО)	Приказ Министерства финансов Омской области от 22 февраля 2007 г. № 2 «Об утверждении формы паспорта получателя средств областного бюджета и проведении паспортизации государственных учреждений Омской области в 2007 году»; Приказ Министерства финансов Омской области от 25 мая 2007 г. № 11 «Об утверждении Порядка ведения Паспорта получателя средств областного бюджета»
Государственные услуги, государственное задание	Закон Омской области от 8 октября 2009 г. № 1194-03 «О региональных стандартах государственных услуг (работ) Омской области»; Постановление правительства Омской области от 25 июня 2008 г. № 92-п «О предоставлении государственных услуг государственными учреждениями Омской области»; Постановление правительства Омской области от 17 сентября 2008 г. № 161-п «О некоторых вопросах формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания для бюджетного учреждения Омской области»
Оценка качества управления финансами	Постановление правительства Омской области от 19 апреля 2010 г. № 72-п «О проведении оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных районах (городском округе) Омской области»; Приказ Министерства финансов Омской области от 24 июня 2010 г. № 41 «О проведении мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств областного бюджета в 2009 году»

особое внимание повышению качества управления финансами на уровне главных распорядителей бюджетных средств и муниципальных образований. Оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях проводится уже четвертый год. Все 32 района области и городской округ город Омск ежеквартально оцениваются по ряду направлений, охватывающих все элементы управления муниципальными финансами. По итогам формируется рейтинг каждого муниципального образования, который публикуется на сайте Министерства финансов Омской области. Открытый характер оценки является стимулом для органов местного самоуправления к улучшению качества ведения бюджетного процесса на местах.

Мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств является достаточно новым инструментом повышения уровня финансового управления в регионе. Еще в 2008 году он носил экспериментальный характер, а по итогам 2009 года уже был внедрен как полноценный элемент бюджетного процесса. Перечень показателей мониторинга был разработан Министерством финансов Омской области по принципу ответственного управления финансами в условиях мирового финансового кризиса. В будущем предполагается совершенствовать методику мониторинга исходя из позиции дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Полная автоматизация

В условиях многократного увеличения объема и скорости финансового документооборота региональным правительством было принято решение провести полномасштабную автоматизацию бюджетного процесса Омской области. За последние пять лет в регионе успешно реализованы крупные проекты по автоматизации процессов планирования бюджета, бюджетирования, ориентированного на результат, ведения реестра расходных обязательств, сводной бюджетной росписи и бюд-



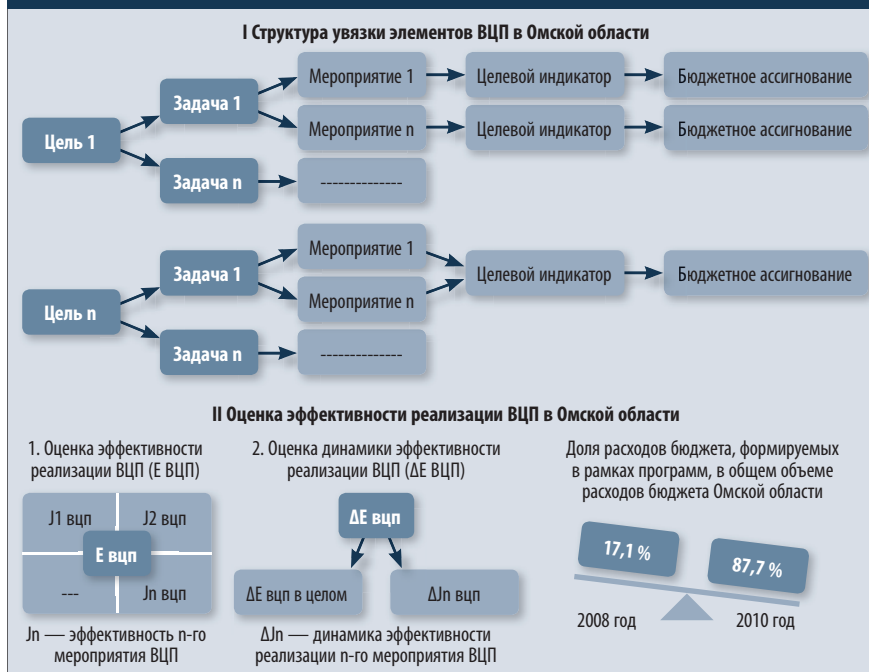
жетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, исполнения бюджета по казначейской системе, реализованы программные решения по повышению собираемости местных доходов. В результате был обеспечен охват всех участников бюджетного процесса (главные распорядители и получатели средств областного бюджета, финансовые органы муниципальных районов и администрации поселений, главные распорядители и получатели средств местных бюджетов), а также увязка всех его элементов в единое информационное пространство.

Составление проекта областного бюджета на 2011 год осуществляется полностью в единой системе управления бюджетным процессом. Начало всему — формирование реестра расходных обязательств Омской области, в котором отражаются расходные обязательства с их нормативным регулированием. На основе реестра составляется потребность в бюджетных ассиг-

нованиях по главным распорядителям бюджетных средств в разрезе действующих и принимаемых обязательств. Одновременно на основании установленных целей, задач и результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств формируется обоснование каждого бюджетного ассигнования.

Весь массив потребности с обоснованиями анализируется Министерством финансов Омской области и с помощью механизма балансировки увязывается с прогнозом поступлений доходов и источников финансирования дефицита бюджета. На основании результатов этого анализа формируются предельные объемы бюджетных ассигнований. В свою очередь доходы бюджета формируются на основании прогноза социально-экономического развития региона, прогнозов главных администраторов доходов. При этом учитываются изменения налогового законодательства, а также динамика доходов за ряд лет (в сопоставимых услови-

Схема 3. Ведомственные целевые программы Омской области



ях). Кроме того, автоматизация доходной части бюджета региона позволяет не только качественно составлять прогнозы поступлений доходов, но и выполнять анализ поступлений и начислений по видам налогов в ходе исполнения бюджета, анализировать состояние недоимки, а следовательно, оперативно реагировать на изменение ситуации.

Планирование заимствований осуществляется как по действующим, так и по новым обязательствам с учетом расходов на их обслуживание. По су-

ществующим долговым обязательствам могут планироваться операции их рефинансирования и долгосрочного погашения. Объем средств на предоставление бюджетных кредитов планируется исходя из установленных лимитов. При этом обязательной процедурой является проведение оценки финансового состояния муниципалитетов, обратившихся за получением кредита.

Следующий этап планирования — доведение предельных объемов до главных распорядителей бюджетных средств,

их распределение с одновременным составлением докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, целевых программ и проектов государственных заданий. Отдельным блоком формируются бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций, вся схема планирования которых обязательно согласовывается с Министерством экономики Омской области. На заключительной стадии бюджетного планирования Министерство финансов Омской области составляет проект закона Омской области об областном бюджете на 2011 год с текстовой частью, приложениями и одновременными документами, установленными законодательством.

С учетом того что планирование бюджетных ассигнований на всех этапах осуществляется на трехлетний период, одновременно с проектом бюджета составляется среднесрочный финансовый план Омской области. Даже на этапе рассмотрения законопроекта Законодательным собранием Омской области имеется возможность оперативной корректировки бюджетных проектировок в автоматическом режиме, а также составления различных отчетов и аналитических форм. Важный элемент автоматизации — последовательный переход данных о сформированных объемах бюджетных ассигнований из системы планирования в систему исполнения бюджета. После утверждения закона Омской области об областном бюджете весь массив информации переходит в сводную бюджетную роспись, что значительно упрощает процедуру ее составления.

Перспективы развития бюджетной системы региона заключаются в дальнейшем реформировании всех ее составляющих с учетом новых требований нормативно-правовой базы, в повышении качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в переходе к программной структуре бюджета, в совершенствовании системы межбюджетных отношений и качества управления муниципальными финансами, в оптимизации функций государственного управления. ●

Схема 4. Система региональных стандартов государственных услуг Омской области

