

Информатизация бюджетного процесса в Томске



В ногу со временем

В рамках разворачивающихся в стране все последнее десятилетие реформ администрация Томска приняла ряд программ: Стратегия развития города до 2020 года, Программа реформирования муниципальных финансов города на 2008–2010 годы, Программа повышения эффективности использования бюджетных средств муниципального образования «Город Томск» на период до 2013 года. Результатом стало формирование в Томске современной структуры управления муниципальными финансами, создание целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, установление единых принципов бюджетной системы и четкое определение статуса и полномочий участников бюджетного процесса.

В 2000-х годах Правительство РФ утвердило и реализовало целый блок среднесрочных программ бюджетных реформ. В 2000–2004 годы бюджетная система страны переверстывалась в рамках Программы развития органов Федерального казначейства, к 2005 году реализовывалась Программа развития бюджетного федерализма в РФ, в 2004–2006 годы — Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ. Сейчас воплощается в жизнь Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. О том, как эти нововведения применялись на муниципальном уровне, рассказывает **Ирина Юрьевна ЯРЦЕВА**, начальник департамента финансов администрации города Томска.

Реформирование структуры управления бюджетным процессом привело к необходимости внедрения автоматизированных систем исполнения бюджета, поскольку при высокой централизации финансовой деятельности вести учет большого количества документов и лицевых счетов без использования средств автоматизации стало невозможно. Внедрение информационных технологий в бюджетный процесс в Томске осуществлялось постепенно, в результате создано единое информационное пространство управления муниципальными финансами, что позволило повысить эффективность муниципального управления, минимизировать временные затраты, уменьшить коррупционные риски, а также обеспечить взаимодействие всех участников бюджетного процесса.

Казначейская система исполнения бюджета

Все началось с внедрения в 2002–2004 годах системы казначейского исполнения бюджета «АЦК — Финансы», разработанной Компанией «Бюджетные и Финансовые Технологии» (БФТ) и предназначенной для автоматизации всего процесса исполнения бюджета и оптимизации управления бюджетным процессом муниципального образования. Обеспечена максимально полная автоматизация всех участков и всех участников бюджетного процесса, в том числе объединение в общий технологический процесс всех структурных подразделений Департамента финансов администрации Томска, главных распорядителей и получателей бюджетных средств и взаимодействие с органами Федерального казначейства. За счет создания единого электронного документооборота и подключения к нему всех участников бюджетного процесса достигнута централизация как первичной, так и производной информации в единой базе данных, реализована возможность оперативного анализа ситуации по исполнению бюджета муниципального образования.

Внедрение системы казначейского исполнения бюджета позволило контролировать весь цикл оборота бюджетных средств (от их поступления на единый счет бюджета до распределения и составления отчетности), осуществлять контроль за расходами бюджетных средств и их целевым использованием (нецелевое использование бюджетных средств при последующем контроле практически не выявляется). Также использование системы дало возможность получать любую информацию об исполнении бюджета в режиме реального времени, что необходимо для принятия тех или иных управленческих решений.

Во время финансового кризиса осуществлялось так называемое ручное управление бюджетом путем определения первоочередных расходов. Детализация бюджетной классификации с использованием данного программного продукта облегчила определение и санкционирование первоочередных расходов.

Муниципальный заказ

После успешного внедрения «АЦК — Финансы» было принято решение о внедрении системы муниципального заказа Компании БФТ «АЦК — Муниципальный заказ», что произошло в 2006–2007 годах. Информационная система предназначена для поддержки всех этапов процедур муниципальных закупок от процесса планирования, формирования и размещения заказов до процесса исполнения за-

купок и контроля над исполнением. Создано единое информационное пространство для всех участников процесса муниципальных закупок с предоставлением возможности централизованного управления процедурами планирования, формирования и размещения заказа, анализа и контроля структуры закупок, расчета эффективности проведенных закупок, осуществления контроля за процессом исполнения заказа в соответствии с нормами законодательства.

Интеграция системы муниципального заказа с системой казначейского исполнения бюджета открыла возможность для полноценного контроля принятия и исполнения обязательств, возникающих по итогам проведения закупочных процедур. Главными достижениями в результате внедрения системы стали контроль наличия ассигнований еще на этапе подготовки конкурсной документации и ведение реестра муниципальных контрактов, а также выполнение всех требований к процессу проведения муниципальных закупок, изложенных в Федеральном законе № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Резервирование ассигнований при проведении процедур муниципального заказа и учет результатов проведения конкурсов, аукционов позволили направить сэкономленные средства на дополнительные расходы бюджета. В 2010 году сумма перераспределенной экономии составила 120,7 млн руб., что сопоставимо с расходами города по отрасли «Культура, кинематография и средства массовой информации».

В 2010 году к информационной системе муниципального заказа были приобретены программные модули «Планирование муниципальных закупок» и «Электронная торговая площадка». Система «АЦК — Муниципальный заказ» динамично развивается с учетом изменений российского законодательства в этой области. В 2011 году в связи с изменением законодательства в части размещения заказа на закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, в соответствии с которым вся информация о размещении заказов должна размещаться на едином Общероссийском официальном сайте (ООС), в том числе и реестр контрактов, была внедрена подсистема взаимодействия с ООС.

Планирование бюджета

Автоматизация процесса планирования бюджета на очередной бюджетный период в соответствии с действующим законодательством началась в 2008 году на базе системы «АЦК — Планирование», предусматривающей возможность использования различных методов планирования, в том ➡

числе пообъектного учета, в целях определения потребностей в ассигнованиях конкретного получателя бюджетных средств в зависимости от специфики его деятельности и используемых объектов (зданий, сооружений, дорог, транспортных средств и т. д.), а также возможность моделирования любого количества версий бюджета с учетом прогноза социально-экономического развития муниципального образования. Поддерживается внесение изменений в сводную бюджетную роспись в течение финансового года. В связи с нововведениями, внесенными в Бюджетный кодекс в 2009 году, в систему был внедрен модуль «Бюджетные услуги», обеспечивающий расчет стоимости бюджетных услуг с учетом разработанных стандартов качества и в конечном итоге формирование муниципального задания для каждого бюджетного учреждения на очередной год и плановый период. Возможности системы позволяют перейти от учетного метода формирования бюджета к нормативному.

С помощью системы «АЦК — Планирование» сводная бюджетная роспись формируется в течение двух дней после утверждения решения о бюджете на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу, что позволяет проводить процедуры муниципального заказа на среднесрочную перспективу и заключать долгосрочные муниципальные контракты, анализировать планирование бюджета и готовить решения об уточнении бюджета, детализировать бюджетную классификацию.

Бухучет по-новому

Параллельно с автоматизацией процесса исполнения бюджета в 2007–2009 годах проводилась автоматизация бухгалтерского учета путем внедрения во все муниципальные учреждения города единой автоматизированной системы бухгалтерского учета, развернутой на серверах муниципального учреждения, созданного в целях обеспечения информатизации бюджетного процесса с общим администрированием и сопровождением. В структуре администрации Томска создано пять централизованных бухгалтерий для ведения бухгалтерского учета в 220 подведомственных учреждениях социальной сферы. Таким образом, обеспечено включение в единое информационное пространство данных бухгалтерского учета.

Централизованный подход к автоматизации ведения бухгалтерского учета показал неплохие результаты при реорганизации главных распорядителей бюджетных средств, когда за небольшой промежуток времени принцип управления учреждениями менялся с территориального на ведомственный. В муниципальных учреждениях в полной мере ре-

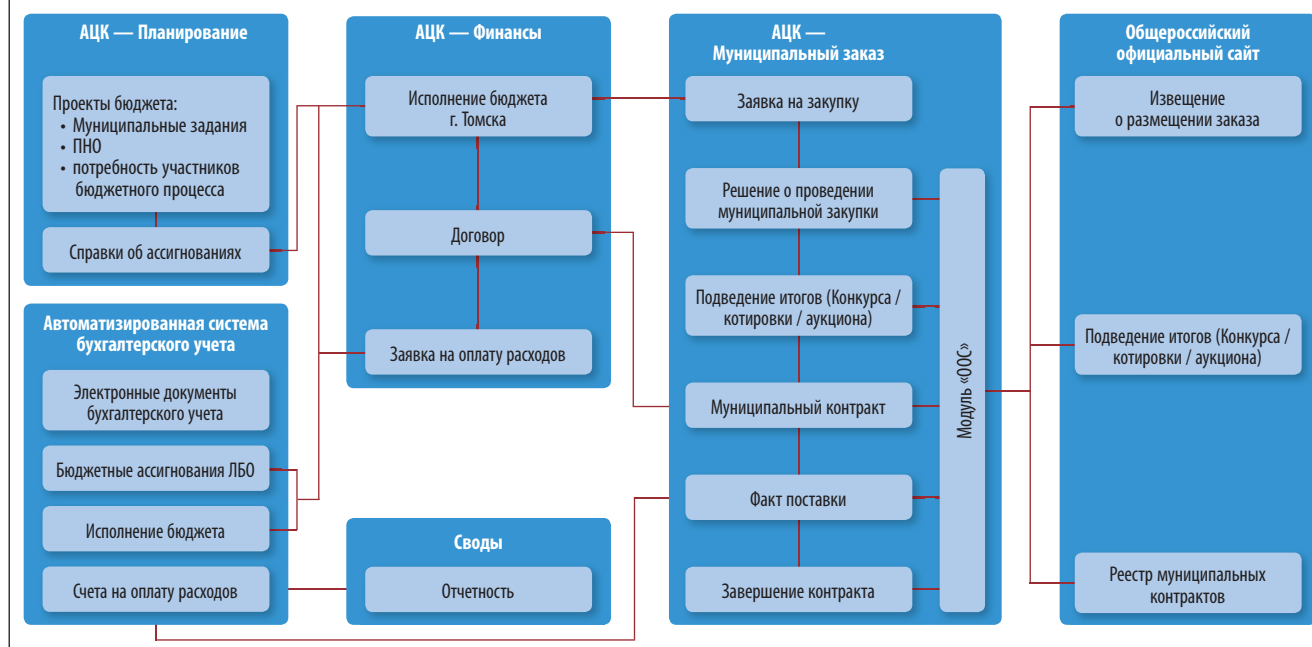
ализованы механизмы взаимодействия с системами казначейского исполнения бюджета и муниципального заказа. Так, например, из системы муниципального заказа осуществляется выгрузка фактов поставки товаров, оказания услуг и выполнения работ в бухгалтерскую систему, а из системы казначейского исполнения бюджета — платежных поручений (фактов оплаты) для отражения операций финансово-хозяйственной деятельности в бухгалтерском учете. Поскольку поток финансовых документов очень большой, стояла задача избавить сотрудников от одновременной работы в нескольких системах, тем самым повысив эффективность отдельных служб централизованных бухгалтерий.

Итогом автоматизации бухгалтерского учета муниципальных учреждений города стала своевременная и качественная подготовка отчетных документов, сокращение на 14 дней срока представления консолидированной бюджетной отчетности главными распорядителями бюджетных средств, своевременное обновление форм бюджетной отчетности в связи с изменением законодательства единовременно для всех участников бюджетного процесса, осуществление департаментом финансов контроля за формированием отчетности на уровне получателей и распорядителей бюджетных средств в режиме реального времени.

Бюджетная отчетность

В 2007 году муниципальное учреждение совместно с департаментом финансов внедрило систему сбора бюджетной отчетности через Интернет, предназначенную для автоматизации процесса сбора и формирования бюджетной отчетности. На сегодняшний день все формы бухгалтерской отчетности собираются и сводятся с помощью данной системы. В условиях антикризисного управления в 2009 году автоматизирован сбор информации о потребности в финансировании для главных распорядителей бюджетных средств, а также разработаны формы отчетов, таких как мониторинг дебиторской и кредиторской задолженности бюджета, информация о фонде оплаты труда, численности и штатных единицах муниципальных учреждений, отчет о фактическом потреблении энергоресурсов. В 2010 году, еще до утверждения Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, постановлением администрации Томска от 2 июня 2010 г. № 500 определен Порядок проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств, который реализован с помощью системы сбора бюджетной отчетности через Интернет.

Рисунок 1. Информационные системы обеспечения бюджетного процесса города Томска



Взаимосвязь информационных систем обеспечения бюджетного процесса можно изобразить в виде схемы «Информационные системы обеспечения бюджетного процесса города Томска» (см. рис. 1).

Переходный период

Автоматизация и интеграция процессов управления муниципальными финансами позволяют достичь основной цели бюджетной политики — эффективности расходования бюджетных средств, поэтому Томск не собирается останавливаться на достигнутом. С июля 2011 года осуществлен переход на обмен документами с применением электронной цифровой подписи в системе казначейского исполнения бюджета, что даст возможность сократить трудозатраты и расходы бюджетных средств.

В соответствии с Федеральным законом РФ № 83-ФЗ в Томске принято решение об установлении переходного периода до 1 января 2012 года. Большое количество учреждений с окончанием переходного периода изменят структуру отчетности и финансирования и одновременно будут использовать бюджетные средства и муниципальное имущество для своей основной деятельности. В связи с этим в 2011 году осуществлено построение и внедрение систем бюджетного учета автономных учреждений, что позволяет проводить мониторинг процесса ведения бухгалтерского учета и использования муниципального имущества учреждениями, перешедшими в автономию, а с 1 января 2012 года — бюджетными учреждениями нового типа.

Основное направление развития системы сбора бюджетной отчетности через Интернет заключается в автоматизации сбора ведомственной отчетности, представляемой в соответствующие департаменты, что ведет к более качественной организации процесса анализа и упрощению процедуры обработки предоставленной информации.

Электронный бюджет

В соответствии с Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года для повышения качества управления муниципальными финансами необходимо развивать единую интегрированную информационную систему управления общественными финансами (электронный бюджет). В Томске в рамках данного направления обеспечена интеграция процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности, усилена взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг, размещения заказов на их поставку и исполнения муниципальных контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов, обеспечены централизация и единство учета объектов муниципальной собственности. Дальнейшее развитие направлено на программно-целевой метод бюджетирования и автоматизацию деятельности контрольно-ревизионных органов: планирование и осуществление процедур контроля исполнения бюджета и бюджетных расходов, составления отчетности по их итогам. 🟡