региональный бюджет: критерии эффективности планирования и исполнения

Аннотация

В статье в контексте управления региональным бюджетом определены критерии эффективности на этапе планирования и этапе исполнения бюджета региона. Возможности оптимального управления бюджетным процессом рассматриваются с позиции поставленных целей, главной из которых является социально-экономическое развитие региона.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетное планирование, критерии эффективности бюджетного процесса, региональный бюджет

Ващенко Сергей Николаевич
соискатель ученой степени канд. экон. наук, Институт экономики и управления Санкт-Петербургского государственного университета кино и телевидения
fau@gukit.ru

Важны не только отдельные фазы, но эффективность функционирования всей системы планирования бюджетного процесса. Однако в сложившихся условиях экономического развития, как правило, приходится сталкиваться с ситуациями, когда узкое звено, определяющее эффективность всей системы, находится в какой-то определенной фазе процесса. Тогда, для того чтобы соблюдать достижение планируемого уровня эффективности системы в целом, необходимо сосредоточить усилия на снятии ограничений на конкретном этапе ее развития.

Традиционно внимание исследователей сосредотачивается на фазе планирования. Этот этап бюджетного процесса максимально регламентирован. Так, отдельными, приказами главного финансового управления урегулированы устанавливаемые этапы процесса формирования как доходной, так и расходной частей регионального бюджета. Именно на этапе планирования бюджетных проектировок

стратегические приоритеты и ограничения воплощаются в решения по распределению ресурсов. Здесь же сталкиваются интересы, разрешаются конфликты. Бюджетное планирование имеет дело с некоторыми элементами идеализированной действительности. На этапе планирования разрабатывается модель распределения ресурсов с учетом допустимых в рамках закона степеней свободы, учитываются вероятные неопределенности, предусматриваются резервы и запасы с учетом ожидаемых, наиболее вероятных ситуаций.

Бюджетное управление на этапе исполнения регионального бюджета

Процесс исполнения бюджета и выработка оперативных управленческих решений по обеспечению финансирования, как правило, остаются в тени. Однако именно данная фаза процесса бюджетного управления наиболее трудна с точки зрения информационной сложности. Наибольшие затраты времени руководителей и аппарата управления связаны с решением задач данного этапа. Здесь осуществляется текущее и оперативное планирование динамики доходов бюджета, включающих в себя налоговые, неналоговые и иные виды доходов, что, в свою очередь, напрямую влияет на большинство принимаемых плановых решении в области расходов.

При принятии решении приходится учитывать большой объем эмпирических данных, характеризующих конкретные обстоятельства с учетом большого числа социально-политических и экономических критериев. Именно на данном этапе осуществляется выработка предложений по корректировке бюджетов, в том числе его сокращению в результате негативных макроэкономических колебаний. На этапе исполнения в наибольшей степени проявляются факторы разнообразия среды и изменчивости. В результате приходится иметь дело с проявлением труднопредсказуемых, неконтролируемых факторов и при этом обеспечивать жизнеспособность управляемой системы. Поэтому к данному этапу планирования бюджетного процесса предъявляются наиболее серьезные требования гибкости и оперативности реакции. Сформированный органом, отвечающим за

...чтобы соблюдать достижение планируемого уровня эффективности системы в целом, необходимо сосредоточить усилия на снятии ограничений на конкретном этапе ее развития

организацию процесса исполнения регионального бюджета в соответствии со статьей 217.1 Бюджетного кодекса РФ, прогноз кассовых поступлений в региональный бюджет и кассовых выплат из регионального бюджета является наиболее оперативным инструментом, отражающим текущую ситуацию с исполнением бюджета [1].

Фаза анализа исполнения кассового плана с точки зрения достижения планируемых результатов, эффективности и совершенствования бюджетного процесса – это ключевая фаза, с точки зрения перспективы. По мере расширения сферы применения методологии современного менеджмента этот этап также получает все большее внимание исследователей и практиков.

Критерии качества при планировании и исполнении бюджета

Поскольку объектом исследования выступает бюджетный процесс, а цель менеджеров – повышение качества и эффективности этого процесса, то изначально важно определить по каким показателям и критериям будет осуществляться оценка качества и эффективности данного процесса.

Поскольку бюджет является основным инструментом достижения целей обеспечения жизнедеятельности и развития региона, то оценивать его эффективность следует, прежде всего, исходя из показателей достижения указанных целей.

При этом бюджетный процесс имеет и свойственные только ему показатели, которые характеризуют рациональность его организации: результативность, эффективность использования ресурсов, как в целом, так и в отдельных его фазах.

Такими основными критериями качества для фазы планирования выступают:

– своевременность подготовки бюджета;

– уровень эффективности (с точки зрения полноты использования имеющихся ресурсов для достижения целей социальных групп);

– объективность и достоверность бюджетного плана (с точки зрения учета ограничении);

– адекватность плана (с точки зрения соответствия стратегических приоритетов).

Основными критериями качества для фазы исполнения бюджета, на наш взгляд, могут быть:

бюджетное планирование имеет дело с некоторыми элементами идеализированной действительности

– точность исполнения бюджета (соответствия плана и фактического исполнения);
– оперативность реакции на возникающие отклонения и обстоятельства;
– гибкость (адекватность) реакции на возникающие отклонения;
– эффективность реакции (с точки зрения удержания рисков на допустимом уровне при имеющихся ресурсах).

Сопоставление указанных критериев свидетельствует о существенной специфичности фаз бюджетного процесса с точки зрения их влияния на достижение общих и специфических целей процесса в целом.

Так, на этапе планирования – главная задача бюджетного процесса может быть формально определена как выбор способов максимально эффективного использования имеющихся ресурсов для достижения установленных целей управления. На этапе исполнения бюджета – основная задача системы планирования может быть формально определена как выработка корректирующих кассовый план действий, обеспечивающих минимизацию максимальных рисков для достижения целей управления.

...прогноз кассовых поступлений в региональный бюджет и кассовых выплат из регионального бюджета является наиболее оперативным инструментом, отражающим текущую ситуацию с исполнением бюджета

Как приблизиться к оптимальному управлению бюджетным процессом?

Такое распределение задач, решаемых в рамках различных этапов бюджетного процесса можно рассматривать как различные составляющие единого процесса управления таким сложным объектом управления, каким является социально-экономическая система региона. В процессе поиска необходимых воздействий субъект управления, на наш взгляд, стремится не просто достигнуть поставленных целей, но достигнуть их определенным образом, при соблюдении некоторых обязательных, дополнительных условий (ограничений). Эти условия могут иметь самую различную природу – они могут учитывать сложившиеся в обществе культурные, моральные, экологические, демографические и иные ограничения. При формальной постановке задачи поиска оптимального планирования субъект планирования стремится одновременно максими-

поскольку бюджет является основным инструментом достижения целей обеспечения жизнедеятельности и развития региона, то оценивать его эффективность следует, прежде всего, исходя из показателей достижения указанных целей

зировать критерии, характеризующие достижение главных целей управления, но и при этом одновременно обеспечить выполнение некоторого набора ограничений.

С данной точки зрения, требования минимизации рисков в ходе бюджетного планирования можно рассматривать как составную часть процесса управления, связанную подчинением управленческих решении некоторым дополнительным ограничениям [2].

Постановка задачи поиска оптимального управления бюджетным процессом, как нам представляется, может быть формально описана следующим образом:

$$\{\Delta C_k\}_{opt}, \Delta Q_i(\{\Delta C_k\}) \to \max;\ i=1, I$$
$$\sum_k \Delta C_k = \Delta C_{сум};\ k=1, K$$
$$R_{сум}(\{\Delta C_k\}) = \sum_i R_i \le R^*_{сум};\ i=1, I \qquad (1)$$

Либо в такой вербальной формулировке, как: найти оптимальный набор значении распределения бюджетных ассигнований по статьям $\{\Delta C_k\}$, к = 1, К, которое обеспечивает максимальное приближение к поставленным целями управления ΔQ_i, i = 1, I, при заданных ресурсных ограничениях на суммарный уровень бюджетных ассигнований $\Delta C_{сум}$, и, одновременно, удержании суммарного риска для достижения целей управления

$$R_{сум}(\{\Delta C_k\}) = \sum_i R_i,\ i = 1, I \text{ на допустимом уровне } R^*_{сум}$$

Однако в силу исторических обстоятельств в нашей стране накоплен значительный опыт перспективного и текущего финансового планирования в социально-экономической сфере. Имеется также и большой опыт организации исполнения планов. С переходом народного хозяйства к рыночным условиям существенно изменились условия и набор факторов, которые необходимо учитывать как на фазе планирования, так и на фазе исполнения бюджета.

Процесс планирований в нерыночной экономике связан с необходимостью учета большого числа

ИСПОЛНЕНИЯ

экономических агентов и связей между ними, количества и доступности потребляемых ресурсов, то есть система планирования определялась структурными факторами и была достаточно сложной. В условиях рынка одно из ключевых изменений заключается в существенном ограничении сферы директивного планирования. Большинство субъектов экономики обладают хозяйственной самостоятельностью, они имеют собственные цели, стратегии, которые могут совпадать или не совпадать с потребностями региональных хозяйств.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федосеев В.В., Гармаш А.Н., Дайитбегов Д.М. Экономико-математические методы и прикладные модели / Под ред. В.В. Федосеева. – М.: ЮНИТИ, 1999.
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда на 1 января 2010 года [Отчет] / Главное финансовое управление Кемеровской области. – Кемерово, 2010.

pn

Sergey N. Vashchenko
Applicant, Institute of Economics and Management,
St. Petersburg State University of Cinema and Television

Regional Budget: Criteria for the Planning and Execution Efficiency

Abstract

The writer defines efficiency criteria at the stages of planning and implementation of the regional budget in the context of the regional budget planning. Potentialities of the optimum budget process management are considered from the viewpoint of the goals, the major among which is the socio-economic development of the region.

Keywords: budget process, budget planning, efficiency criteria of budget process, regional budget