

На данный момент в рамках национального проекта «Развитие АПК» предоставляются уникальные возможности для развития малого предпринимательства на селе. Люди активно берет кредиты: еженедельно их выдается 150-200. Проект в Белгородской области развернулся достаточно масштабно: по объему продукции, производимой в личных подворьях, планируется в ближайшие максимум 3 года выйти на уровень 10 млрд.р. в год. По объему выданных для ЛПХ и их кооперативов ресурсов область рассчитывает выйти на общий итог 8-10 млрд.р. в течение 3 лет (в 2006 году выдано чуть более 200 млн.р.). По мнению губернатора Белгородской области Савченко Е.С., нужно практически в 50 раз увеличить свои возможности по выдаче этих кредитов¹³⁰.

В Белгородской области поступательно выполняется важное условие развития эффективных механизмов финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства. Благодаря совершенствованию финансово-кредитной поддержки достигается главная цель – ускорение становления и развития малого предпринимательства Белгородчины, развития малого предпринимательства в отраслях, имеющих приоритетное направление развития для экономики области, то есть создание базы для рациональной структуры хозяйствования.

Именно малое предпринимательство позволяет рассчитывать на достижение все больших результатов в экономике не только Белгородской области, но и России. Поэтому необходимы постоянное внимание и поддержка со стороны органов различных уровней власти и в особенности – финансовая поддержка.

Шевченко Н.В.,

ст. преподаватель кафедры социальных технологий БелГУ

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В современных условиях развитие муниципальных финансов предопределяется новым форматом организации и функционирования местного самоуправления, особенности формирования доходов и расходов местных бюджетов, новыми бюджетными процедурами, которые направлены на реализацию модели «управления по результатам» на всех уровнях бюджетной системы и призваны повысить ответственность местных органов власти в бюджетной сфере.

¹³⁰ Савченко Е.С. Социально-экономическое положение Белгородчины. закрепить и развить достигнутое – 2007. с. 9

Переход на новый качественный уровень управления муниципальными финансами - одно из важнейших условий эффективной работы муниципального сектора по улучшению социально-экономического положения населения, повышению качества социально-экономической инфраструктуры и инвестиционной привлекательности территорий.

Отсутствие у муниципальных органов власти ориентиров, которые позволили бы совершенствовать управление финансами, становится одним из препятствий на пути преодоления недостатков и ограничений сложившейся системы, унаследовавшей многие управленческие технологии прошлого и далеко не всегда справляющейся с новыми условиями функционирования и задачами общественного сектора.

Колоссальные потребности бюджетной сферы в финансировании, рассчитываемые традиционными нормативными методами, оказываются несопоставимыми с ресурсными возможностями даже самых богатых и успешно развивающихся территорий. Такая ситуация сложилась не только в результате глубокого и продолжительного спада российской экономики в 90-х годах, но и отчасти вследствие собственно подхода к управлению муниципальным сектором.

Наряду с этим формирование эффективной системы управления финансами на муниципальном уровне сдерживается рядом факторов, к которым можно отнести:

- отсутствие стратегического и тактического управления бюджетным процессом на уровне муниципального образования;
- несовершенство системы управления текущими расходами местных бюджетов;
- отсутствие системы мониторинга эффективности и результативности оказываемых бюджетных услуг;
- фрагментарная автоматизация бюджетного процесса в муниципальном образовании.

В этой ситуации возникает необходимость систематизации позитивного и негативного международного опыта и современных прикладных разработок в сфере муниципальных финансов для формирования целостного представления о направлениях совершенствования данной сферы в Российской Федерации.

Проблема постановки системы бюджетирования в управлении муниципальными финансами остро актуальна в связи с необходимостью получать постоянную объективную информацию о денежных потоках, повысить финансовую дисциплину и ответственность каждого подразделения, выполнить финансовые показатели в разрезе каждого финансового центра, сбалансировать

местный бюджет для покрытия необходимых и обоснованных расходов.

Управление бюджетными ресурсами муниципального образования можно определить как совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия уполномоченных органов местного самоуправления на процессы формирования и расходования бюджетных средств для финансового обеспечения решения задач и выполнения функций местного самоуправления.

Бюджетирование является сложным процессом, осуществляемым в условиях динамичных изменений внешней среды, поэтому его исследование необходимо проводить в рамках такого направления методологии научного познания как системный подход, который позволяет раскрыть целостность объекта, выявить многообразные типы связей в нем. В основе системного подхода лежит рассмотрение объектов как систем, состоящих из взаимосвязанных элементов, соответственно, необходимо изучить структуру и отдельные элементы системы управления бюджетными ресурсами, а также их взаимосвязи.

По нашему мнению, реально воздействовать на формирование и расходование бюджетных средств в муниципальном образовании возможно с помощью активной налоговой политики, эффективного использования муниципальной собственности и конкурсных процедур закупки для муниципальных нужд. Таким образом, нами выделено три конкретных (основных) инструмента управления бюджетом на местном уровне - местные налоги, муниципальная собственность и муниципальный заказ. При этом заметим, что перечень инструментов управления может быть расширен.

На современном этапе планирование бюджета осуществляется с использованием метода анализа эффективности бюджетных расходов. Этот подход основывается на анализе эффективности бюджетных расходов, нацеленном на выявление неоправданной траты бюджетных денег с тем, чтобы исключить такие ситуации в новом бюджете. Он предполагает выяснение, во-первых, необходимости данной статьи расходов и, во-вторых, возможности уменьшения расходов по этой статье, исходя из того реального эффекта, который достигается затратой показанных в отчете денег.

Данный подход особенно необходим при финансировании новых объектов (проектов), поскольку очень высок риск неэффективного расходования бюджетных средств.

При этом подходе бюджет рассматривается как оптимальное решение проблемы ассигнований при скудных ресурсах. Суть его в том, что сначала определяются потребности, затем формулируется проблема с учетом потребностей, устанавливаются цели и задачи, изыскиваются и определяются альтернативные пути для достижения

цели и выполнения задач, устанавливаются издержки и выгоды каждой альтернативы, сравниваются и ранжируются альтернативы, используя критерий превышения ожидаемой максимальной выгоды над минимальными издержками, и, в качестве решения, рекомендуется предпочтительная альтернатива. Метод возник в крупных корпорациях при разработке и организации выпуска новых видов продукции, перехода на новые технологии и начал использоваться при составлении государственных бюджетов, правда, в значительно трансформированном варианте.

Спектр расходов местных бюджетов крайне широк, а бюджетные средства для их финансирования достаточно ограничены. В связи с этим особое значение приобретает определение приоритетности и первоочередности тех или иных расходов местных бюджетов. Можно построить своего рода «пирамиду потребностей» муниципального образования, позволяющую распределить расходы местного бюджета на группы и при последующем планировании доходной части бюджета подобрать доходные источники по степени их надежности. Так, к первой группе можно отнести расходы, закрепленные за каждым муниципальным образованием законом и, соответственно, в обеспечение данной группы расходов должны быть закреплены наиболее надежные источники доходов (прежде всего, переданные государством для исполнения их расходов). По второй группе расходов население и органы местного самоуправления сами определяют первоочередные задачи, и они, естественно, будут различными для различных муниципальных образований.

Бюджетирование в управлении муниципальными финансами направлено на¹³¹:

1. Выделение центров финансового учета (ЦФУ) и определение центров финансовой ответственности (ЦФО) на всех уровнях, когда каждый отдел (ЦФУ) отвечает за свою долю затрат и доходов в общем объеме всей организации в соответствии с определенными коэффициентами разнесения. ЦФУ позволяют снижать не абстрактные расходы всей организации, а конкретные расходы по каждому ЦФУ, тем самым, балансируя их и формируя, по возможности, профицит по бюджету каждого центра или балансируя консолидированный бюджет всей организации за счет убытков и прибыли отдельных центров.

2. Установление полного контроля за денежными потоками внутри организации. Самые разнообразные аспекты финансового управления - от создания гарантийного фонда, управления остатком

¹³¹ Муниципальное управление. Справочное пособие / Иванов В.В., Коробова А.Н. – 2-е изд., доп. – М.: ИНФРА – М, 2006 – С.150-151.

средств до использования финансовых инструментов банка - получают мощное подспорье с появлением даже сравнительно простого бюджета.

3. Формализацию мотивации достижения целей. Бюджет играет регулирующую и направляющую роль, а также контролирующую. Система учета должна измерять результат выполнения бюджетов, строить индикаторы для анализа отклонений. Результат - это сопоставление затрат и доходов, значит, это управление доходами, управление расходами и управление результатами через влияние на первое и второе.

4. Постановку оперативного учета. Самые прогрессивные организации составляют баланс еженедельно (нужно иметь в виду и опыт западных компаний, которые, как и банки, закрывают баланс каждый день). В современных условиях только бухгалтерия располагает информацией, которую можно использовать для финансовой отчетности; в том виде, в каком она существует, она не годится для оперативного управления - ни по форме, ни по регламенту. Наконец ее просто недостаточно. Отсутствие точного и систематизированного знания о своих финансах оборачивается потерями в размере до 20% доходной части бюджета.

5. Бюджетирование открывает широкие возможности для использования информационных технологий в оперативном контроле за финансами и в области финансовой аналитики. В результате организация обретает финансовую прозрачность. Однако программа должна лечь в подготовленные "ячейки" организационной и финансовой структур, политики учета, единого регламента всех служб, персонала.

6. Согласование работы планово-экономического отдела и бухгалтерии. Бюджетным планированием занимается планово-экономический отдел, финансовой отчетностью - бухгалтерия, и оба исходят из собственного понимания целей работы. Иными словами, планирование планированием, а отчетность отчетностью. И то и другое - типичная "вещь в себе". Наличие бюджета дает плоды лишь при сравнении с результатами исполнения этих бюджетов, выявлении причин, к ним приведших, и выработке соответствующих решений.

Особую актуальность при внедрении бюджетирования приобретает анализ бюджетных показателей.

Анализ является важным элементом процесса управления бюджетными ресурсами, позволяющим принимать обоснованные управленческие решения. Анализ - это метод исследования путём рассмотрения отдельных сторон, свойств, составных частей чего-либо.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяется главным образом анализ исполнения бюджетных показателей. Вопросы же, связанные с

анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в условиях кризисного состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и социальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а, следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий.

Наиболее простой метод - сравнение, когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т. е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

Следующий метод - группировки, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей.

Метод цепных постановок, или элиминирования, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться бюджетные коэффициенты - относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Бюджетные коэффициенты могут использоваться для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий, для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Анализ бюджета должен вестись отдельно по доходам и расходам

Для бюджетного анализа могут использоваться:

1) горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;

2) вертикальный анализ, в результате которого определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;

3) трендовый анализ, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

4) факторный анализ, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, период функционирования этих учреждений, уровень цен, индексы инфляции и т. д.);

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относительные показатели - бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами, соотношения собственных и регулирующих доходов и др.); выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

В качестве примера бюджетного анализа приведем метод анализа устойчивости территориального бюджета.

Уровень устойчивости территориального бюджета может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных детерминированных бюджетных расходов. Минимальные бюджетные расходы - понятие, неоднократно отраженное в законодательных актах Российской Федерации. Это средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения. Это бюджетные средства, направляемые на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета характеризуется четырьмя типами его состояния:

- 1) абсолютно устойчивым;
- 2) нормальным;
- 3) неустойчивым;
- 4) кризисным.

Нами предлагаются следующие методы определения степени устойчивости территориальных бюджетов.

1) Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если

$$P_m < D_c + D_r .$$

где P_m — минимальные расходы бюджета;

Дс — собственные доходы бюджета;
Др — регулирующие доходы бюджета.

2) Нормальное состояние

$$P_m = D_c + D_r.$$

3) Неустойчивое состояние

$$P_m = D_c + D_r + ДД,$$

где ДД — дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, внебюджетные средства и др.).

4) Кризисное состояние:

$$P_m > D_c + D_r$$

Возможны и следующие количественные критерии для определения степени устойчивости бюджета.

1) Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при следующих условиях:

$$D_c : D = 60-70\%,$$

$$D_r : D = 30-40\%,$$

$$З : P = 10-15\%,$$

где D — общая сумма бюджетных доходов;

P — общая сумма бюджетных расходов;

З — бюджетная задолженность (в % к планируемым расходам бюджета).

2) Нормальное состояние бюджета:

$$D_c : D = 40-50\%,$$

$$D_r : D = 50-60\%,$$

$$З : P = 30-35\%,$$

3) Неустойчивое состояние:

$$D_c : D = 5-10\%,$$

$$D_r : D = 90-95\%,$$

$$З : P = 40-50\%,$$

Для анализа бюджета в качестве инструментария могут использоваться бюджетные коэффициенты. Они позволяют сравнивать характеристики бюджета за различные периоды времени, сравнивать показатели бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета предлагаем использовать следующие бюджетные коэффициенты:

1) Коэффициент соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов:

$$K_{p.c} = D_r : D_c$$

2) Коэффициент автономии:

$$K_a = D_c : D.$$

3) Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами:

$$K_{o.p} = D_c : P_m$$

4) Коэффициент бюджетного покрытия:

$$K_{б.п} = D : P_m$$

5) Коэффициент бюджетной задолженности

$$K_{б.з} = Z : P.$$

6) Коэффициент бюджетной результативности территории:

$$K_{б.р} = D_t : Ч,$$

где D_t — территориальные бюджетные доходы,

$Ч$ — среднегодовая численность населения территории

7) Коэффициент бюджетной обеспеченности населения

$$K_{б.о} = P : Ч.$$

С помощью этих инструментов достигается объективизация в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Бюджетный анализ может проводиться по результатам, как составления, так и исполнения бюджета.

Анализ составления бюджета включает следующие направления исследований:

- анализ финансового состояния отраслей сферы материального производства;
- анализ ожидаемого исполнения бюджета текущего года;
- анализ показателей сводного финансового баланса;
- анализ доходной части проекта бюджета по источникам доходов;
- анализ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает:

- анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;
- анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;
- анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;
- анализ кассового исполнения бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета позволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным

органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

Суть алгоритма бюджетирования в муниципальном управлении заключается в применении этого инструмента для генерации и реализации направлений диверсификации доходных источников местного органа власти. Построение финансовой структуры в субъекте управления позволяет наиболее эффективно управлять имеющимися ресурсами и достигать поставленных на плановый период целей¹³².

1. На первом этапе происходит выбор критериев для выделения финансовых центров. Такими критериями могут быть: объем затрат (для построения равномерной структуры), объединение и разделение функций, группы внешних получателей средств, бюджетная классификация, организационное строение, территориальная обособленность подразделений, требования учетной политики.

2. На основе выработанных критериев строится финансовая структура администрации, представляющая собой финансовые центры и их связи между собой. Финансовые центры могут быть двух типов:

Центры финансового учета (ЦФУ) - структурное подразделение или группа структурных подразделений, осуществляющих определенный набор хозяйственных операций и способных оказывать непосредственное влияние на финансовый результат, а также отвечать перед вышестоящим руководством за реализацию поставленных перед ним финансовых целей и соблюдение уровней расходов в пределах установленных лимитов.

Центры финансовой ответственности (ЦФО) – структурное подразделение или группа структурных подразделений, осуществляющих определенный набор хозяйственных операций и способных оказывать непосредственное воздействие на финансовый результат (для органов местного самоуправления это профицит, дефицит местного бюджета).

Другое название финансовых центров - дивизионы, бизнес - центры, профит - центры (собирающие ресурсы для поддержания других центров, доноры) и центры затрат (или акцепторы, потребляющие ресурсы извне) могут быть также выделены венчурные центры, т.е. особо рискованные зоны. В случае двухуровневого построения местного управления в качестве ЦФО могут выступать бюджеты первого уровня.

¹³² Муниципальное управление: Справочное пособие / Иванов В.В., Коробова А.Н. – 2-е изд. доп. – М. ИНФРА – М. 2006. –С.153.

3. Следующим шагом является совмещение организационно-функциональной модели органа местной администрации с финансовой структурой.

На этом этапе требуется разделить все доходы и расходы организации по данным центрам, поэтому необходимо указать функции, выполняемые каждым подразделением администрации.

4. На следующем этапе важно закрепить нормативно-правовым актом введение нового порядка управления бюджетом.

5. Далее необходимо наложить цели, имеющие финансовое выражение, на построенную структуру. Происходит декомпозиция поставленных стратегических и тактических задач для каждого выделенного ЦФО.

6. Для балансирования каждого центра анализируются причины их убыточности. Здесь строится дерево проблем, проводится сравнение с данными прошлых периодов и других муниципальных образований и т.д.

7 и 8. Данные этапы предполагают разработку проектов, применение инструментов финансовой логики, финансового инжиниринга маркетинга и др.

9. Построения матриц смежности направлений, где в ячейках указывается соответствие направлений балансировки, - нейтральны (не влияющие напрямую друг на друга, выполнение одного не является необходимым условием для реализации другого на правления), несовместимы (альтернативные варианты), желательно совместимы. В клетках матрицы могут быть указаны также размеры стратегических соответствий.

10. После того как определены все возможные меры по балансировке ЦФО и бюджета в целом, разрабатывается бюджет каждого ЦФО, который сводится в общий (консолидированный бюджет). Годовой консолидированный бюджет выносится на рассмотрение и утверждение представительного органа власти и на общественные слушания.

11. Инструментом оперативного и адекватного реагирования на изменения внешней среды является управление по отклонениям, реализованное с помощью скользящего бюджетирования (rolling budget). Рассмотрим его действие на примере Бюджет, составленный, скажем, на год или на квартал, корректируется каждый месяц. Для планирования и учета движения денежных средств бюджетный период может быть продолжительностью 6 месяцев (два квартала) с подекадной разбивкой. При этом первоначально разрабатывается бюджет движения денежных средств для центров финансового учета на ближайший квартал (три месяца) с разбивкой первого месяца по 10 дней (по декадам), второго и третьего - по месяцам, а на второй квартал - в целом. По итогам первого месяца

первого квартала корректируются плановые значения на третий месяц первого квартала и второй квартал и проводится подекадная разбивка плановых данных на второй месяц первого квартала и т.д. В целях улучшения сопоставимости результатов и уменьшения влияния инфляционных трендов в качестве единой расчетной единицы может применяться какая-либо твердая валюта (евро, доллар США и пр.).

Так как этапы 10, 11 предполагают набор итераций и часто повторяющихся одинаковых операций, в т.ч. по сведению ЦФО в единый бюджет, необходимо стремиться к автоматизации данных этапов.

Приведенный алгоритм позволяет выполнить следующие принципы функционирования местного бюджетного устройства: полноту отражения доходов и расходов, сбалансированность, эффективность и экономичность использования бюджетных средств, совокупное (общее) покрытие расходов, адресность и целевой характер использования бюджетных средств, достоверность и гласность.

Предлагаемый алгоритм бюджетирования является частью стратегического управления, когда на этапе реализации стратегии организационная структура строится по выделенным центрам финансовой ответственности.

Таким образом, в целях повышения эффективности использования принципов бюджетирования на муниципальном уровне, можно выделить два основных направления преобразований, связанных с переходом на БОР: 1) формат деятельности отраслевых подразделений администрации муниципального образования; 2) Организация бюджетного процесса.

Формат деятельности отраслевых подразделений администрации муниципального образования.

Для всех отраслевых подразделений администрации муниципалитета (главных распорядителей бюджетных средств) должен быть утвержден единый формат деятельности, включающий:

1. Формулирование стратегической цели (ей)
2. Определение тактических задач
3. Формирование бюджетных программ
4. Разработку показателей прямых и конечных результатов

Организация бюджетного процесса

Поскольку бюджетирование, ориентированное на результат, задействует все стадии бюджетного процесса, переход к данной системе сопровождается существенными преобразованиями традиционных бюджетных процедур: планирования, исполнения, контроля, отчетности в муниципалитете.