

3.17. АНАЛИЗ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СРЕДСТВАМИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Соломко М.Н., ст. преподаватель кафедры финансов

Хабаровская государственная академия экономики и права

В статье рассматриваются методические аспекты анализа оперативного управления бюджетными средствами. Предложены показатели оценки оперативного управления бюджетными средствами. Проблемы асинхронности бюджетных потоков, несбалансированности внутригодичной структуры исполнения бюджета и бюджетной ликвидности исследуются на примере краевого бюджета Хабаровского края.

В условиях реализации бюджетной реформы, направленной на внедрение принципов и процедур управления бюджетными средствами «по результатам», возрастает актуальность мониторинга состояния общественных финансов и оценки организации бюджетного процесса. Их результаты позволяют своевременно идентифицировать проблемы реформирования и осуществлять обоснованный выбор инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, применение которых наиболее целесообразно в условиях сложившейся практики организации бюджетного процесса. Наряду с основополагающими аспектами управления «по результатам» при переходе к новой модели бюджетирования необходимо учитывать региональные исторические, экономические, социальные и административные особенности публично-правового образования.

Вопросам оценки различных аспектов управления общественными финансами посвящен широкий круг российских и зарубежных теоретических и методических разработок, различающихся по полноте охвата анализируемых вопросов, целям анализа, его методологии и инструментарию. Хотя среди них имеются методики, позволяющие дать достаточно полное представление о состоянии общественных финансов или о качестве финансового менеджмента конкретного участника бюджетного процесса, приходится констатировать, что инструментарий сводной оценки организации бюджетного процесса на региональном уровне требует совершенствования с учетом следующих положений:

- соотношение бюджетного процесса и управления общественными финансами как части и целого, что обуславливает их взаимосвязь и взаимовлияние, с одной стороны, и более ограниченный круг вопросов, анализируемый в рамках оценки бюджетного процесса, по сравнению с перечнем аспектов, составляющих содержание управления общественными финансами;
- наделение субъектов Российской Федерации достаточно широкими полномочиями в сфере формирования модели бюджетирования и использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом региональных особенностей государственного управления, состояния экономики и бюджетной сферы, или, иными словами, допустимость альтернативных и существенно различающихся подходов к организации бюджетного процесса в рамках действующего бюджетного законодательства;
- необходимость обеспечения комплексного подхода, что проявляется в двух аспектах:
 - охват анализом всех видов управленческой деятельности либо этапов бюджетного процесса;

- отражение в модели связи между качеством организации бюджетных процедур, уровнем бюджетной устойчивости, а также результативностью бюджетных расходов;
- простота расчета показателей и их интерпретации;
- обеспечение простоты модификации модели (алгоритма) с учетом изменений законодательной базы;
- обеспечение возможности применения модели для анализа исходного состояния бюджетного процесса и мониторинга осуществляемых изменений.

Полагаем, что для проведения оценки принципиальное значение имеет структурирование бюджетного процесса. Для этих целей может быть использовано два основных подхода: функциональный (основан на выделении видов управленческой деятельности или функций управления бюджетными средствами) или процессный (предусматривает структурирование по стадиям или этапам бюджетного процесса). Первый из них в большей мере соответствует разграничению полномочий участников бюджетного процесса, второй – характеризует последовательность и непрерывность деятельности, связанной с формированием и исполнением бюджета.

Остановимся на более подробном исследовании оперативного управления бюджетными средствами, которое включает в себя краткосрочное (кассовое) планирование и прогнозирование, оперативное регулирование бюджетных потоков и текущий бюджетный контроль.

На наш взгляд, система оценки, удовлетворяющая принципам простоты расчета показателей, информационной доступности данных и минимальности затрат на проведение анализа, может включать следующие индикаторы, характеризующие:

- качество краткосрочного планирования и прогнозирования;
- равномерность выплат из бюджета;
- ликвидность бюджетного счета.

Рассмотрим каждое из направлений анализа. Полагаем, что основным показателем качества планирования и прогнозирования является точность планов (прогнозов), которая оценивается:

- во-первых, посредством расчета отклонений показателей исполнения от плановых или прогнозных параметров;
- во-вторых, частотой и масштабами внесения изменений в соответствующие планы или прогнозы.

В целях настоящей работы горизонтом краткосрочного планирования и прогнозирования принимается месяц. Основным документом, данные которого используются для анализа, является кассовый план. С учетом изложенного точность краткосрочного прогнозирования определяется по формуле:

$$Точность_{\text{прогноз_кр}} = \frac{|Пост_i^ф - Пост_i^{прог}|}{Пост_i^{прог}} * 100$$

где $Пост_i^ф$ – фактические поступления доходов в i -ом месяце;

$Пост_i^{прог}$ – прогноз доходов на i -й месяц.

Долгое время превалировало мнение, согласно которому поступление доходов в объемах, превышающих прогнозируемые, однозначно рассматривалось в качестве положительной тенденции, свидетельствующей о развитии налоговой базы и результативности мер, направленных на полноту мобилизации доходов. Во многих случаях подобный подход служил дополнительным стимулом к формированию бюджета с заведомо заниженными показателями налоговых доходов и ми-

нимальным уровнем поступлений от управления государственным (муниципальным) имуществом. Следствием подобной консервативной политики всегда становится необходимость периодического пересмотра показателей бюджета в течение года и внесение в него поправок, что безусловно, требует значительных затрат времени и сопряжено со сложными организационными процедурами. На наш взгляд, в большинстве случаев эти затраты могут быть оценены как неэффективные, в том числе и ввиду того, что принятие новых расходных обязательств (либо увеличение объемов средств на действующие обязательства), осуществляемое в сжатые сроки, не всегда проходит процедуры комплексного контроля эффективности.

В аспекте анализа оперативного управления бюджетными средствами эту проблему можно сформулировать следующим образом. Неточности в прогнозировании доходов (независимо от направления отклонения) влекут необходимость корректировки плана выплат. В случае, когда прогноз доходов ниже фактически мобилизованного объема средств, расходные обязательства, которые могли бы быть приняты и исполнены в очередном месяце, переносятся на последующие периоды. Это влечет смещение значительной части выплат на последний квартал года и обуславливает риск их неисполнения. Последнее связано с тем, что процедуры принятия и исполнения отдельных расходных обязательств, главным образом, тех, которые связаны с приобретением дорогостоящих активов для целей материально-технического обеспечения сектора государственного управления, достаточно длительны, поскольку предполагают проведение конкурса, размещение заказа, в ряде случаев – оплату по мере выполнения работ. Кроме того заниженный прогноз доходов обуславливает необходимость изыскания дополнительных источников финансового обеспечения обязательств. В особенности данная ситуация характерна для конца финансового года, когда перенос сроков исполнения обязательств невозможен и для их финансового обеспечения требуется привлечение кредита. Ее последствиями становится формирование неиспользованных остатков на счете бюджета, с одной стороны, с другой, возникновение дополнительных обязательств по обслуживанию и погашению займа.

Завышение прогноза доходов может привести к принятию расходных обязательств, исполнение которых окажется невозможным ввиду фактического отсутствия средств на счете бюджета, и образованию кредиторской задолженности.

Точность краткосрочного планирования может быть оценена при помощи следующих показателей:

$$\text{Точность}_{\text{план_кр1}} = \frac{|B_i^{\phi} - B_i^{\text{план}}|}{B_i^{\text{план}}} * 100,$$

где

B_i^{ϕ} – фактически произведенные в i -м месяце выплаты из бюджета;

$B_i^{\text{план}}$ – планируемые на i -й месяц выплаты из бюджета.

$$\text{Точность}_{\text{план_кр2}} = \frac{\Delta B_i}{B_i^{\text{план_перв.}}} * 100,$$

где

ΔB_i – изменения, внесенные в кассовый план выплат в течение i -го месяца;

$B_i^{\text{план_перв.}}$ – первоначально утвержденный объем выплат из бюджета на i -й месяц.

Необходимо отметить, что большая часть изменений, вносимых в кассовый план в течение месяца, приходится на перераспределение средств между целевыми статьями, видами расходов и статьями классификации сектора государственного управления. Изменения, касающиеся увеличения расходов, вносятся намного реже. В большинстве случаев основанием для них является поступление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Поскольку данный фактор изменения объемов выплат не связан с качеством управления бюджетными средствами публично-правового образования – получателя межбюджетных трансфертов, – а зависит от федеральной бюджетной политики, то учитывать подобные изменения при анализе представляется нецелесообразным. В общую величину изменений также не включаются операции по уменьшению плановых выплат, производимые в конце месяца в целях приведения плана в соответствие с ожидаемым исполнением расходов в соответствующем месяце.

С одной стороны, перераспределение средств между направлениями их использования является неотъемлемой частью оперативного бюджетного управления, с другой – частота и масштабы подобных корректировок являются индикаторами обоснованности кассового планирования.

Равномерность расходов бюджета – показатель, широко используемый для анализа состояния бюджета в целом и качества финансового менеджмента отдельных участников бюджетного процесса. Наиболее распространены два метода его расчета. В соответствии с первым, объем кассовых расходов, произведенных в четвертом квартале, соотносится с годовым объемом расходов. Целевым значением является осуществление в четвертом квартале не более трети годовых расходов бюджета [2]. Второй метод предусматривает расчет коэффициента равномерности расходов по формуле:

$$P_{\text{выплат}} = \frac{P_4 - P_{\text{ср}(1,2,3)}}{P_{\text{ср}(1,2,3)}} * 100,$$

где

$P_{\text{выплат}}$ – коэффициент равномерности расходов

P_4 – объем кассовых расходов в четвертом квартале;

$P_{\text{ср}(1,2,3)}$ – средний объем кассовых расходов за 1-й – 3-й кварталы.

В подобном виде показатель используется для мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств.

Согласно большинству методик, значение коэффициента меньше 50% соответствует высокому качеству управления расходами; от 50% до 100% – удовлетворительному. Значение, превышающее 100%, свидетельствует о низком качестве исполнения бюджета [3].

Полагаем, что данный показатель может быть рассчитан не только в отношении отдельных участников бюджетного процесса, но и по бюджету в целом.

Все таблицы рассчитаны на основе ежемесячных отчетов об исполнении бюджета Хабаровского края за 2007-2011 гг. [6].

Представленные в табл. 1 результаты анализа равномерности расходов краевого бюджета показывают,

что в период с 2007 по 2010 гг. наблюдалось последовательное снижение доли расходов, осуществляемых

в 4-м квартале.

Таблица 1

ДИНАМИКА РАВНОМЕРНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА В 2007-2011 гг.

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Расходы бюджета, всего, тыс. руб.	40 751 982	48 680 775	49 074 982	53 216 006	61 420 974
Расходы, произведенные в 4-м квартале, тыс. рублей	14 919 098	16 135 377	15 678 880	16 041 505	23 549 626
Удельный вес расходов, произведенных в 4-м квартале, %	36,7	33,0	31,9	30,1	38,3
Средний объем расходов за 1-й – 3-й квартал, тыс. руб.	8 610 962	10 848 466	11 132 034	12 391 500	12 623 783
Коэффициент равномерности расходов, %	73,3	48,7	40,8	29,5	86,6

В 2008 г. общая величина расходов краевого бюджета увеличилась на 19,5% к уровню 2007 г., темп прироста расходов, произведенных в 4-м квартале, составил 8,1%; в то время как средний объем расходов за 1-й – 3-й кварталы возрос к уровню 2008 г. на 26%. В 2009-м и 2010 гг. расходы 4-го квартала были ниже значения аналогичного показателя 2008 г., при этом доля расходов краевого бюджета за 1-й – 3-й кварталы стабильно увеличивалась. Эти обстоятельства обеспечили достижение в 2008 г. целевого значения равномерности (менее 50% среднеквартального показателя расходов за первую треть финансового года и менее 33,3% годового объема расходов). В 2011 г., напротив, отмечен резкий рост расходов в конце года. Превышение расходов 4-го квартала над средним объемом расходов 1-й – 3-й кварталы, равное 86,6%, входит в границы, характеризующие удовлетворительного качества управления бюджетными средствами. Вместе с тем значение коэффициента равномерности расходов за 2011 г. приближается к верхней границе диапазона, что обуславливает риск перехода в категорию неудовлетворительного качества оперативного управления, во-вторых, значительное ухудшение динамики предопределяет проведение более глубокого анализа равномерности расходов при помощи других инструментов.

Приведенная в табл. 2 внутригодовая структура исполнения расходов показывает, что в 2007-2011 гг. помесечное распределение кассовых выплат претерпело умеренные изменения. Исключение составляла динамика доли расходов, производимых в декабре, ноябре, сентябре и августе. Наименьшими колебаниями относительно среднего значения характеризовались расходы января и марта.

Рассчитанные на основе анализа внутригодовой структуры исполнения расходов средние значения часто используются финансовыми органами субъектов РФ для целей кассового планирования. Такая практика используется и в Хабаровском крае. С одной стороны, данный способ позволяет выявить общие тенденции распределения выплат в течение года. Вместе с тем масштабы колебаний индивидуальных значений (для отдельных периодов) влекут риски снижения точности параметров, определенных указанным путем, в связи с чем применение методов математической статистики должно сопровождаться качественным анализом причин (фактических и вероятных в будущих периодах) отклонений.

Как следует из данных табл. 2, в среднем в декабре производилось 14,8% годовых расходов краевого бюджета, при этом значение показателя в разные годы варьировалось в диапазоне от 12,94% (2010 г.) до 19,32% (2011 г.). Достаточно высокая доля расходов, осуществляемых в декабре, является, на наш взгляд, негативной тенденцией.

Трансформировав коэффициент равномерности расходов для анализа в помесечном срезе, получаем следующие результаты (табл. 3). В 2007-2009 гг. коэффициент равномерности составлял от 76,9% до 81,5%, при этом в отличие от выраженной при анализе квартальных показателей положительной динамики, в данном случае наблюдается колебание значений коэффициента равномерности расходов. В 2010 г. обеспечено снижение уровня расходов, производимых в декабре, в результате чего значение коэффициента равномерности расходов составило 63,4%. На наш взгляд, данную ситуацию нельзя однозначно трактовать как формирование положительной тенденции. Сравнительно невысокий уровень расходов декабря 2010 г. в значительной мере связан с неисполнением части запланированных расходов, в частности, предусмотренных на приобретение оборудования. В 2011 г. значение коэффициента в два раза превысило максимальное отмеченное за предшествующий период.

Таблица 2

ДИНАМИКА ВНУТРИГОВОДОВОЙ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА В 2007-2011 гг.

Месяц	Годы					Среднее значение	Средне-квадратическое отклонение
	2007	2008	2009	2010	2011		
Январь	3,68	4,24	3,49	4,38	4,25	4,01	0,3536
Февраль	5,47	6,55	5,91	7,01	6,30	6,25	0,5278
Март	6,25	6,86	6,97	7,71	7,03	6,97	0,4663
Апрель	7,47	7,42	8,54	9,66	7,60	8,14	0,8650
Май	8,52	7,70	8,72	6,92	6,28	7,63	0,9289
Июнь	8,90	10,06	7,77	10,60	7,97	9,06	1,1198
Июль	7,59	9,14	7,23	9,03	7,76	8,15	0,7820
Август	8,27	5,67	8,97	7,21	7,17	7,46	1,1222
Сентябрь	7,23	9,22	10,45	7,33	7,29	8,30	1,3104
Октябрь	9,47	7,85	9,59	8,88	9,14	8,99	0,6196
Ноябрь	13,28	11,13	8,46	8,33	9,89	10,22	1,8425
Декабрь	13,86	14,16	13,90	12,94	19,32	14,83	2,2794

Таблица 3

ДИНАМИКА РАВНОМЕРНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА В 2007-2011 гг. В ПОМЕСЯЧНОМ СРЕЗЕ

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Расходы, произведенные в декабре, тыс. руб.	5 647 771	6 893 354,7	6 820 584	6 883 498	11 864 287
Среднемесячный объем расходов в январе – ноябре, тыс. руб.	3 191 292	3 798 856,4	3 841 309	4 212 046	4 505 153

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Коэффициент равномерности расходов, %	76,9	81,5	77,6	63,4	163,3

Анализ показывает, что существенное превышение объемов расходов, производимых в декабре, над среднемесячными значениями обуславливается, прежде всего, внутригодовой динамикой исполнения расходов на оплату труда, увеличение стоимости основных средств, а также оплату услуг, товаров, приобретаемых для нужд учреждений. Это объясняется досрочным исполнением обязательств по выплате заработной платы работникам, занятым в секторе государственного управления, а также недостаточно высоким качеством управления расходами на материальное обеспечение учреждений и бюджетными инвестициями. Среди недостатков управления в данной сфере следует отметить необоснованную длительность процедур принятия обязательств (путем заключения договоров на приобретение товаров, услуг, строительство и т.д.), что ведет к поступательному смещению сроков оплаты обязательств на конец года. Высокий уровень выплат по договорам приобретения товаров и услуг для нужд краевых казенных учреждений в декабре связан с принятием мер по недопущению образования или роста кредиторской задолженности.

В целом следствием смещения сроков принятия и исполнения обязательств на последние месяцы становится неисполнение части расходов, образование остатков на лицевых счетах бюджетных учреждений, что влечет общее снижение эффективности использования бюджетных средств.

На протяжении всего рассматриваемого периода исполнение краевого бюджета характеризуется значительной асинхронностью потоков поступлений (доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета: средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, от возврата кредитов, предоставленных местным бюджетам, кредитов из федерального бюджета) и выплат. Так, в 2007-2010 гг. мобилизация наибольших по объему доходов в краевой бюджет осуществлялась в апреле, июле и октябре. В 2011 г. максимальные поступления доходов были отмечены в марте и апреле, их объемы превысили среднемесячное значение на 33% и 35,9% соответственно. Расходы в объемах, превышающих среднемесячные значения, производились в июне (2008, 2010 гг.), в сентябре (2009 г.), в октябре (2009, 2011 гг.), в ноябре (2007, 2008, 2011 гг.) и в декабре (на протяжении всего анализируемого периода).

На протяжении всего анализируемого периода превышение общей величины доходов и поступлений из источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета над совокупным объемом расходов и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета отмечалось в январе, марте, апреле, июле и августе. В мае и октябре поступления превышали выплаты из краевого бюджета в 2007, 2008, 2010 и 2011 гг. Кроме того, в 2010 г. подобная ситуация сложилась в июне и ноябре. Достаточно стабильная тенденция ежемесячного превышения поступлений над выплатами из краевого бюджета в 2010 г. связана с проведением консервативной политики в области расходов на фоне благоприятной динамики формирования доходов и принятием новых расходных обязательств в четвертом квартале года. В 2011 г. существенное превышение выплат над поступлениями имело место только в четвертом квартале. Причиной этого является охарактери-

зованная выше ситуация переноса сроков исполнения расходных обязательств на конец года.

С одной стороны, неравномерность потоков поступлений и выплат отчасти объясняется объективными причинами: сроками уплаты основных налогов (как внутри финансового года, так и месяца – преобладающая часть налоговых доходов формируется в последние дни месяца) и получением межбюджетных трансфертов целевого характера из федерального бюджета.

С другой стороны, неравномерность обусловлена неразвитостью системы кассового прогнозирования, предполагающего не только составление и ведение кассового плана на год и очередной месяц, но и оперативное прогнозирование поступлений и выплат (на три-пять дней). Оперативное прогнозирование, на наш взгляд, должно основываться на анализе массива данных за несколько лет, а также обеспечении координации главных администраторов поступлений, финансового органа и главных администраторов средств краевого бюджета. Сдерживающим фактором в сфере организации оперативного кассового прогнозирования представляется действующая система кассового обслуживания исполнения бюджетов через органы Федерального казначейства. В частности одним из ее недостатков является снижение оперативности поступления информации о ходе исполнения бюджета.

Рассматривая проблему асинхронности бюджетных потоков, необходимо раскрыть такой ее аспект, как обеспечение бюджетной ликвидности, связанную с формированием остатков на счете бюджета. Необходимо отметить, что общепринятое определение бюджетной ликвидности несколько отличается от понятия ликвидности, используемого в корпоративном финансовом менеджменте. Бюджетная ликвидность представляет собой способность публично-правового образования своевременно и в полном объеме исполнить расходные обязательства в любой момент в течение финансового года [4, 5]. Теоретически ликвидность обеспечивается синхронностью поступлений и выплат из бюджета. Однако, как показали представленные выше результаты исполнения краевого бюджета, ритмичность формирования и использования средств на счете бюджета затруднена в силу влияния ряда объективных факторов, а также низкого качества оперативного управления бюджетными потоками. На практике гарантией своевременного и полного исполнения обязательств в условиях временного снижения поступлений являются остатки средств, не использованные в предшествующие периоды. В связи с этим определенный теоретический и практический интерес представляет анализ остатков средств на счетах бюджета. При этом следует принимать во внимание разницу между неиспользованными остатками средств на лицевых счетах получателей средств и остатками на едином счете бюджета, не распределенных между главными распорядителями бюджетных средств (не зачисленных на их лицевые счета). Для их количественной оценки предлагаются следующие показатели.

1. Уровень остатков на лицевых счетах получателей бюджетных средств

$$O_{лс(ср)} = \sum_{i=1}^{11} \left(\frac{O_i}{B_i} \right) / 11 * 100,$$

где

$O_{лс(ср)}$ – средний уровень остатков на лицевых счетах получателей бюджетных средств (рассчитывается как среднее арифметическое уровня остатков за 11 месяцев). В соответствии с Бюджетным кодексом РФ не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года получатели бюджетных средств перечисляют неиспользованные остатки бюджетных средств на единый счет бюджета [1]. В связи с этим период расчета ограничивается 11 месяцами;

O_i – остатки на лицевых счетах получателей бюджетных средств по состоянию на первое число месяца, следующего за отчетным (i -м месяцем);

B_i – кассовые выплаты из бюджета i -го месяца;

Оптимальной является ситуация, когда значение показателя $O_{лс(ср)}$ стремится к нулю. Это характеризует согласованность взаимодействия главных администраторов и подведомственных им получателей бюджетных средств, содействует повышению оперативности управления бюджетными потоками, что является одной из предпосылок своевременного исполнения обязательств, рационального и эффективного использования бюджетных средств.

2. Уровень остатков на счете бюджета по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным годом:

$$Y_{нцг} = \frac{O_{нцг}}{B_{кр.г}} * 100,$$

где

$Y_{нцг}$ – уровень остатков на счете бюджета (за исключением остатков неиспользованных межбюджетных трансфертов целевого характера);

$O_{нцг}$ – остатки на счете бюджета по состоянию на 01 января года, следующего за отчетным годом (без учета остатков средств, поступивших в форме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение);

$B_{кр.г}$ – выплаты из бюджета в отчетном году (выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета), без учета расходов, осуществляемых за счет межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

Аналогичный показатель рассчитывается для оценки использования средств, поступивших в форме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение:

$$Y_{цг} = \frac{O^цг}{P_{мбт.г}} * 100,$$

где

$Y_{цг}$ – уровень остатков неиспользованных средств, поступивших в форме межбюджетных трансфертов;

$O^цг$ – остатки средств, поступивших в форме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, не использованные по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным годом;

$P_{мбт.г}$ – расходы бюджета, осуществленные в отчетном году за счет средств, поступивших в форме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

Интерпретация показателя, характеризующего уровень остатков средств, полученных в форме межбюджетных трансфертов целевого назначения, не вызывает дискуссии среди ученых-экономистов: оптимальное значение равно или очень близко к нулю. Вместе с тем формирование остатков целевых межбюджетных трансфертов может быть обусловлено не зависящими от качества управления общественными финансами субъекта РФ причинами. Например, поступлением меж-

бюджетных трансфертов в третьей декаде. Как показывают данные, уровень остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет в 2007-2011 гг. колебался в достаточно широких пределах: от 0,9% (минимальное значение, 2011 г.) до 6,2% (максимальное значение, 2008 г.). При этом динамика остатков межбюджетных трансфертов не позволяла выявить устойчивую тенденцию к повышению качества управления данными средствами, что свидетельствует о сохранении достаточно низкого уровня бюджетной дисциплины главных распорядителей бюджетных средств.

Не столь однозначны результаты анализа динамики остатков нецелевого характера. Их оценка предполагает разрешение противоречия – «обеспечение ликвидности», одной стороны, и «достижение максимально эффективно управления бюджетными средствами», с другой. Согласно традиционным теоретическим представлениям, формирование избыточных остатков средств влечет издержки упущенных возможностей, связанных, во-первых, с потенциальной возможностью использования этих средств и достижения посредством этого определенного социального и экономического значимого результата, во-вторых, с непосредственно финансовым эффектом. Последний аспект представляет актуальность для тех публично-правовых образований, состоящие общественных финансов которых дает им право на размещение временно свободных бюджетных средств на депозитах. В связи с этим необходимо определить оптимальный уровень таких остатков. Решение этого вопроса непосредственно связано со спецификой исполнения бюджета в начале финансового года, в частности, в январе. Особенности сроков уплаты налогов и поступления неналоговых платежей предопределяют минимальный уровень поступлений доходов в январе. Кроме того большая их часть приходится на конец месяца. При этом необходимость финансового обеспечения предопределяет потребность в формировании остатка средств на начало года. С учетом динамики исполнения бюджета в январе целесообразным представляется уровень остатков в пределах 40%-50% прогнозируемого объема выплат из бюджета в первом месяце года. Соответственно, эта величина определяет экономически оправданный уровень остатков на конец финансового года. Анализ динамики показателя по краевому бюджету Хабаровского края показывает его существенную вариацию (от 51% до 140%), при этом выявляется тенденция постепенного снижения остатков до экономически приемлемого уровня.

В заключении могут быть сделаны выводы следующего характера. В части методических аспектов анализа отметим, что расчет и интерпретация предложенных показателей позволяют выявить проблемы оперативного управления бюджетными средствами и оценить как бюджетную устойчивость (через динамику показателя ликвидности), так и качество краткосрочного прогнозирования и планирования и оперативного регулирования бюджетных потоков. По результатам анализа, проведенного на основе данных, иллюстрирующих исполнение краевого, можно констатировать отсутствие устойчивой динамики повышения качества оперативного управления бюджетными средствами и высокую степень зависимости тенденций формирования краевого бюджета от внешних факторов. Соответственно, преодоление подобной зависимости должно стать одним из приоритетов бюджетной политики края

на современном этапе, поскольку от эффективности организации процедур управления бюджетными средствами в значительной степени зависит результативность бюджетирования в целом.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов РФ от 13 апр. 2009 г. №34н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств государственного бюджета Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов Республики Саха (Якутия) от 16 окт. 2009 г. №01-04/813н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Гиляровская С.В. Оценка самостоятельности бюджетов [Электронный ресурс] / С.В. Гиляровская // Гос менеджмент : электронный журнал. – 2012. – №3. URL: <http://www.gosman.ru/finans?news=18707> (дата обращения: 24.03.2012).
5. Дроздов О. Перспективы перехода к управлению ликвидностью единого казначейского счета [Электронный ресурс] / О. Дроздов. URL: <http://bujet.ru/article/33760.php> (дата обращения: 24.03.2012).
6. Ежемесячные отчеты об исполнении бюджета Хабаровского края за 2007-2011 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/reports/mb/html> (дата обращения: 24.03.2012).

Ключевые слова

Оперативное управление бюджетными средствами; бюджетный процесс; исполнение бюджета; бюджетная ликвидность; асинхронность бюджетных потоков; равномерность исполнения бюджета; краткосрочное планирование; краткосрочное прогнозирование; остатки на счетах бюджета.

Соломко Мария Николаевна

РЕЦЕНЗИЯ

Эффективное управление средствами бюджетов бюджетной системы – одно из приоритетных направлений финансово-бюджетной политики федеральной и региональной политики Российской Федерации на современном этапе. Актуальность данной темы обусловила появление в последние годы множества публикаций, посвященных оценке социально-экономической и бюджетной эффективности расходов, а также проблемам среднесрочного планирования, ориентированного на результат. Научных работ, раскрывающих вопросы оперативного управления бюджетными средствами, намного меньше, и чаще всего они представляют собой исследования казначейских технологий обслуживания исполнения бюджета. Это дает основание для вывода об актуальности статьи, в которой анализ оперативного управления бюджетными средствами рассмотрен как часть системы оценки организации бюджетного процесса, а акценты анализа сделаны на менее изученных проблемах – асинхронности бюджетных потоков и низком качестве кассового планирования.

Выводы автора основываются на анализе материала как теоретического, так и практического характера. В частности, проблема асинхронности бюджетных потоков проиллюстрирована статистическими данными по исполнению краевого бюджета Хабаровского края за пять лет, с 2007 по 2011 гг., и сделанными на основе этих данных расчетами. Автором дан всесторонний анализ проблемы неравномерности поступлений и выплат из бюджета, несбалансированности внутригодичной структуры его исполнения. На основе исследования сделан вывод, что на тенденции формирования бюджета в значительной мере влияло низкое качество управления бюджетными потоками, что доказывается данными по внутригодичной структуре исполнения бюджета и остаткам на конец финансового года.

Статья содержит рекомендации по оптимизации краткосрочного кассового планирования, достоверность которого, по мнению автора, является основой оперативного управления бюджетными средствами и во многом определяет состояние бюджета. Методические положения, касающиеся оценки оперативного управления бюджетными средствами, предложенные автором, представляют теоретический интерес и практическое значение. С учетом изложенного рекомендую статью к публикации.

Рожков Ю.В., д.э.н., профессор Хабаровской государственной академии экономики и права