

## АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА

Статья посвящена исследованию вопросов разработки автоматизированных информационных технологий в бюджетном процессе региона. Проанализирована рациональность использования бюджетных средств по данным консолидированного, областного и местных бюджетов за 2000-2003 гг. Предложена концептуальная схема циклической модели управления регионом в процессе бюджетного планирования.

В настоящее время в России, к сожалению, нет действующих эффективных процедур сочетания финансовой самостоятельности распорядителей бюджетных средств с государственным контролем за целевым использованием бюджетных средств. Результатом является повсеместное, весьма часто выявляемое нецелевое использование бюджетных средств.

Проанализируем расходы консолидированного бюджета и бюджетов, составляющих его.

Анализ структуры расходов консолидированного бюджета области показывает, что основные затраты производятся на содержание социально-бытовой инфраструктуры:

– жилищно-коммунальное хозяйство, динамика расходов на данный раздел функциональной классификации имеет отрицательную тенденцию с 13% в 2000 г. до 7,6% в 2002 г.;

– образование, расходы на которое из года в год возрастают с 18% в 2000 г. до 22% в 2002 г. в связи с политикой правительства по повышению заработной платы работников данной сферы;

– здравоохранение и физическая культура, имеет неоднородную динамику: 17% в 2000г., 20% в 2001г. и 18% в 2002г.

Среди областей хозяйства ведущая роль принадлежит расходам на сельское хозяйство и рыболовство. Динамика этих расходов отрицательна – с 18,5% в 2000 г. до 2,8% в 2002 г. Расходы на промышленность, энергетику и строительство в 2000-2001 г. были примерно одинаковы (приблизительно 10% в общих расходах), а в 2002 г. сократились до 4,6%.

Что касается других весомых расходных статей, то к таковым относятся расходы на государственное управление и местное самоуправление. Они имеют положительную динамику: с 4,8% в 2000 г. до примерно 7% в 2002 г. Финансовая помощь бюджетам других уровней имела значительный скачок в объеме расходов: с 5,7% в 2000 г. до 14,7% в 2002 г.

В дальнейшем анализе следует обратить внимание на распределение компетенции, а значит, и объемов расходов между областными и местными бюджетами.

Преимущественно из областного бюджета финансируются: правоохранительная деятельность (97% в расходах консолидированного бюджета), промышленность, энергетика, строительство (57% в расходах консолидированного бюджета), охрана окружающей природной среды (71% в расходах консолидированного бюджета), развитие рыночной инфраструктуры (93% в расходах консолидированного бюджета), предупреждение и ликвидация последствий ЧС (94% в расходах консолидированного бюджета), 100% расходов на дорожное хозяйство, расходы на СМИ (86%).

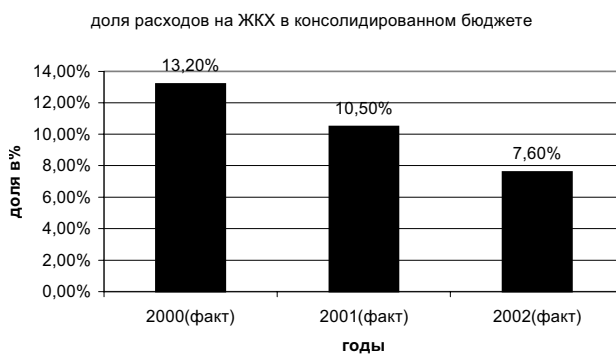


Рисунок 1. Доля расходов на ЖКХ в консолидированном бюджете области

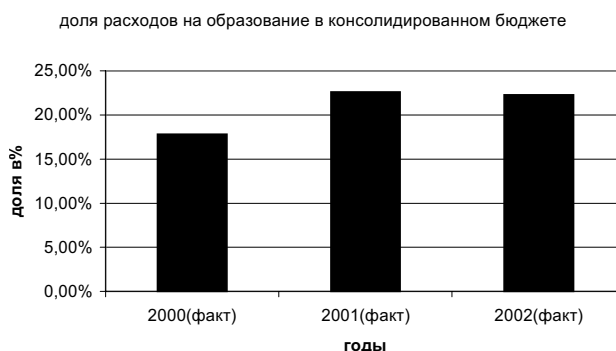


Рисунок 2. Доля расходов на образование в консолидированном бюджете области

Главное место в расходах занимают ассигнования на экономику:

– промышленность, энергетика, строительство – динамика расходования отрицательна: с 12,3% в 2000 г. до 5,3% в 2002 г.;

– сельское хозяйство и рыболовство – характеризуются падением расходования с 24% в 2000 г. до 1,5% в 2002 г.;

– транспорт, дорожное хозяйство – расходы в данной области достигли своего наибольшего значения в 2001 г. – 4,6% по сравнению с 2000 годом (3,1) и 2002 г. (0,8%).

На втором месте можно обозначить расходы на социально-культурные мероприятия (образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика) – составили 31% в расходах областного бюджета в 2000 г., 38% – в 2001 и 35% в 2002 г. Расходы на управление и содержание правоохранительных органов составили от 7% в 2000 г. до 9% в 2001-2002 г.

Проводя анализ расходов местных бюджетов, отметим, что расходы, непосредственно связанные с жизнеобеспечением и социальными потребностями населения, приходятся именно на местные бюджеты: ЖКХ – 99% в расходах консолидированного бюджета; образование – 94%; культура, искусство, кинематография – 74%; здравоохранение и физическая культура – более 50%. Такая «раскладка» предполагает особое внимание к формированию доходной базы этого звена бюджетной системы и к контролю за расходованием средств.

Выделим наиболее крупные направления расходования местных бюджетов, проследим их динамику.

Быстрыми темпами растут расходы на образование с 30,3% в 2000 г. до 40,5% в 2002 г., что связано с расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов, по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-территориальных единиц. Кроме того, местные бюджеты несут основную нагрузку по финансированию здравоохранения (динамика данных расходов отрицательна с 22% в 2000 г. до 15% в 2002 г.)

ЖКХ – 26,5% в 2000 г. и спад до 14,4% в 2002 г. Большую долю занимают также расхо-

ды на местное самоуправление (они составили 5,9% в 2000 г. и возросли до 9,2% в 2002 г.), социальную политику (также наблюдается рост расходования с 3% в 2000 г. до 6% в 2002 г.) и культуру и искусство (их доля составила 2,8% в 2000 г. и 3,1% в 2002 г.). Таким образом, любой срыв в процессе исполнения местного бюджета чреват социальными осложнениями.

На основе полученных данных можно сделать следующее заключение.

Собственных расходов консолидированного бюджета области достаточно для финансирования лишь 13% (в среднем за ряд лет) расходов.

На уровне местных бюджетов за счет собственных доходов можно профинансировать 53,5% расходов, находящихся в ведении муниципалитетов, и 14,5% всех расходов местных бюджетов.

Несмотря на масштаб перераспределения бюджетных ресурсов, имеет место дефицит консолидированного бюджета Оренбургской области.

Бюджет Оренбургской области на 2003 год<sup>1</sup> запланирован с дефицитом в сумме 1256 млн. рублей, или 14,9%. Структура бюджета следующая: наибольший удельный вес занимают расходы на здравоохранение и физическую культуру (20,8%) и дорожное хозяйство (!) – 19,36%, хотя дороги в области находятся в плачевном состоянии. Финансовая помощь другим бюджетам составляет 19,6%.

Государственное управление, судебная власть и правоохранительная деятельность вместе занимают 10,3% от общего объема бюджета области. При этом расходы на фундаментальную науку и содействие научно-техническому прогрессу составили 0,06%, охрану окружающей среды – 0,43%, ЖКХ – 0,13%, на все виды образования – 3,4%, культуру и искусство – 1,07%. На социальную политику в целом предназначено лишь 8,45%, а на развитие промышленности и сельского хозяйства области – только 11,11%.

В заключение можно отметить, что каждое звено бюджетной системы РФ решает определенные задачи по социально-экономическому развитию соответствующей территории.

1. Закон Оренбургской области «Об областном бюджете на 2003 год», принят постановлением Законодательного собрания Оренбургской области от 25.12.02 г. №492.

Таким образом, совершенно очевидно, что бюджетная политика органов управления Оренбургской области не является последовательной, целенаправленной и научно обоснованной. К аналогичным выводам приводит и анализ внебюджетного фонда Оренбургской области.

Согласно статье 3 Закона «О внебюджетном фонде Оренбургской области на 2003 г.»<sup>2</sup> из общей суммы расходов в размере 258974 тыс. рублей наибольший удельный вес занимают прочие расходы, удельный вес которых составляет 84,8% (!).

При этом расходы на судебную власть составляют 4,9%, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства – 3,63%, на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу – 1,7%, на промышленность, энергетику и строительство – 0,58%, на развитие связи – 1,93%, на мероприятия в области культуры и искусства – 0,04%, на мероприятия в области санитарно-эпидемиологического надзора, а также физическую культуру и спорт – 0,99%, на социальную политику – 5,15%.

Обратившись к Приложению к указанному закону «Ведомственная классификация расходов областного внебюджетного фонда», можно увидеть, что конкретные направления использования этих средств относятся к статьям «Прочие расходы» по следующим ведомствам – здравоохранение и санитарно-эпидемиологический надзор, комитет администрации области по печати и массовой информации, главное управление социальной защиты населения, главное управление труда и занятости, комитет администрации области по физической культуре и спорту, администрация области, прокуратура Оренбургской области, арбитражный суд Оренбургской области. Однако, как известно, в бюджетных учреждениях все необходимые виды расходов регламентированы (содержание аппарата, содержание основных фондов и др. расходы), поэтому возникает вопрос, почему не использованы конкретные статьи расходов имеющейся классификации.

Администрация области получит 16170 тыс. рублей на «прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов».

Финансовое управление администрации

области по разделу «Прочие расходы» по строке «Кредиты (ссуды)» и подстроке «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов» получит 169742 тыс. рублей.

Таким образом, в составе расходов Внебюджетного фонда на 2003 год имеется ряд сумм, фактически не предназначенных для экономического и социального развития области.

Существующую систему регионального управления и планирования никак нельзя квалифицировать как научно обоснованную, она требует существенного совершенствования на базе современных информационных технологий и методологий регионального планирования.

Поэтому в качестве приоритетных задач развития системы бюджетных отношений в регионе можно выделить следующее:

1. Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами.

2. Разграничение налоговых полномочий и доходных источников. Существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов.

3. Построение принципа реализации системы финансовой помощи бюджетами других уровней таким образом, чтобы была направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

4. Повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Воздействие государственных органов должно быть целенаправленным, последовательным и эффективным, то есть иметь в своей основе глубокую, научно обоснованную концепцию управления. На наш взгляд, такая концепция обязательно должна быть основана на центральном тезисе кибернетики – идее об обратной связи управляющей системы и управляемой системы, чего в России последние 80 лет не было.

В основе концептуальной схемы циклической модели управления регионом лежит идея постоянного мониторинга за исполнением принятого на основе научных прогнозных и плановых расчетов бюджета, осуществляемого уп-

2. Закон Оренбургской области «О бюджете областного внебюджетного фонда на 2003 год», принят постановлением Законодательного собрания Оренбургской области от 25.12.02 г. №488.

равляющим органом (см. рис. 3).

Принятие бюджета, в котором должны быть отражены все меры поддержки товаропроизводителей, а также возможные экономические рычаги воздействия на них, должно осуществляться соответствующими подсистемами административных органов (администрации сельского района, города, области) только после длительных, научно обоснованных расчетов, проводимых совместно с региональными научными учреждениями (например, Оренбургский отдел института экономики УрО РАН), а также совместно с региональными органами статистики (Оренбургское управление Госкомстата), располагающими современ-

ными прикладными пакетами программ прогнозирования и комплексного регионального анализа, а также огромной базой данных, за длительный срок отражающей развитие предприятий и народного хозяйства области в целом.

Технической базой такой схемы могут стать концепции информационного портала и Internet (см. рис. 4).

Для реализации этой идеи необходимо разработать информационный портал в каждом ведомстве для того, чтобы необходимые другим ведомствам данные можно было получить на электронном уровне.

В этом случае межведомственные связи на

региональном уровне можно существенно упростить, ускорить и, самое главное, – удешевить, так как не придется ожидать каждый документ в соответствии с нормами почтового пробега или тем более тратить время сотрудников, бензин и амортизировать технику для оперативной доставки документов транспортными средствами.

Кроме того, созданный для координации работ единый центр по координации создания порталов (при соответствующей администрации) может таким образом совместить обрабатываемую информацию, чтобы не было ее повторений в базах данных различных ведомств.

Такой информационный портал можно рассматривать как набор информационных витрин этого хранилища (базы) данных, предназначенных для различных пользователей:

- 1) вышестоящей организации;
- 2) центра прогнозирования, планирования и мониторинга;
- 3) других ведомств;
- 4) предприятий и пред-

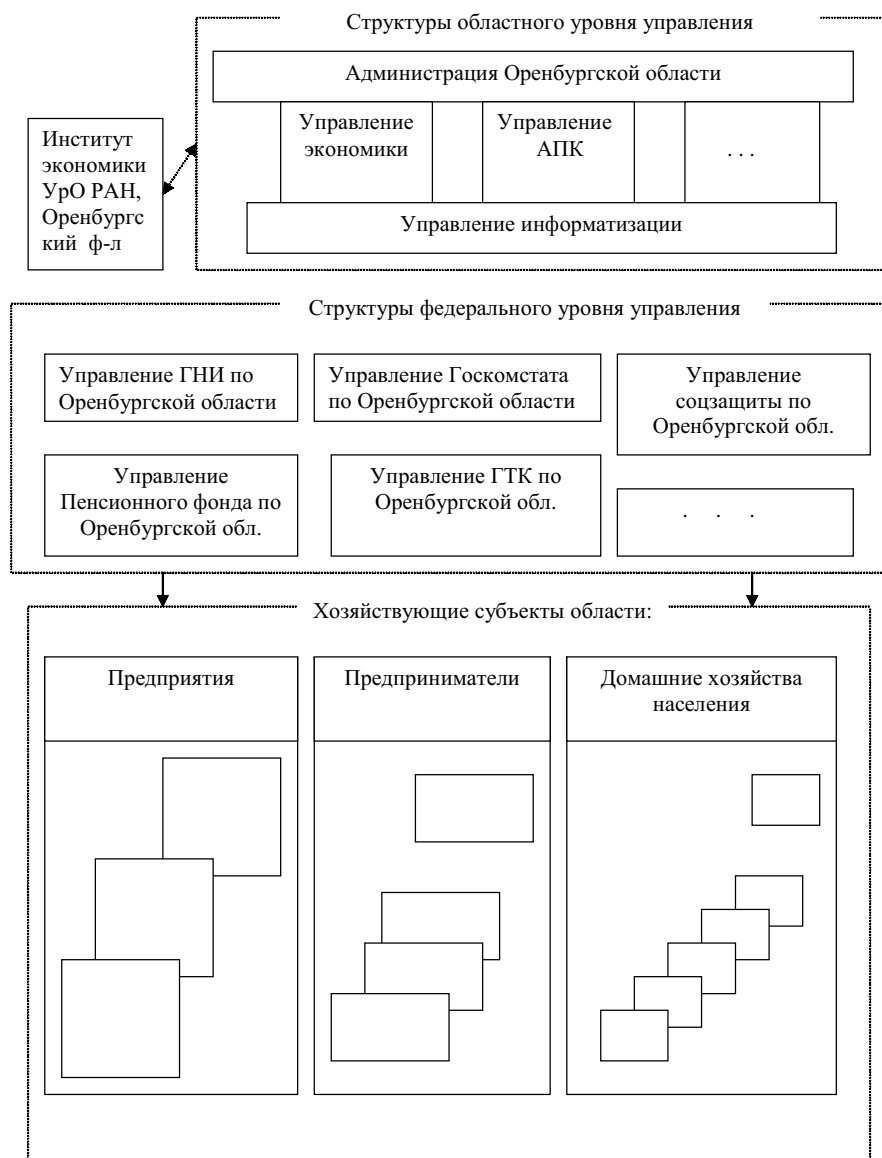


Рисунок 3. Организационная схема циклической модели управления регионом (на примере Оренбургской области)

принимателей;

5) граждан и т. д.

Вышестоящая организация (то есть районная или областная администрация) сможет получить справочную информацию о ходе выполнения бюджета данного региона с целью мониторинга, контроля и принятия решения в случае необходимости о корректировке или расчете возможных последствий таковой.

Объединенный центр прогнозирования, планирования и мониторинга (региональная администрация и подразделения научно-исследовательской организации) будет основным потребителем информации этого распределенного хранилища данных. Структурно его базу может составлять управление информатизации региональной администрации, либо специально созданное подразделение при территориальном управлении Госкомстата.

Различные ведомства данного региона, обмениваясь через порталы текущей информацией, смогли бы существенно ускорить обращение документов. При этом появляется отличная возможность в целом оптимизировать документооборот на базе технологий Workflow, ускорить его и существенно сократить издержки, удешевив стоимость государственного управления в данном регионе.

Предприятия, предприниматели и экономически активное население будут иметь возможность оперативно получать актуальные экономические сведения, предназначенные специально для них, о текущем финансово-экономическом состоянии регионального рынка в целом и о состоянии отдельных его составляющих предприятий.

Каждое из ведомств может самостоятельно разрабатывать свой информационный портал (или его разновидности для разных уров-

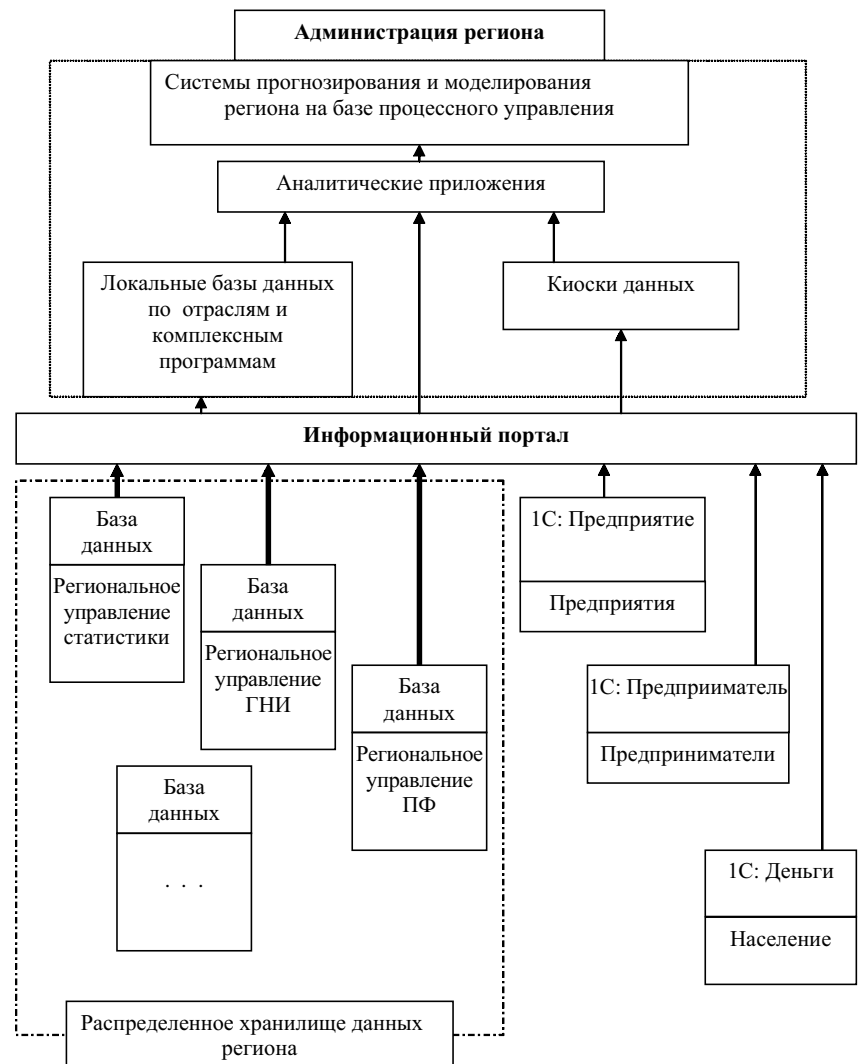


Рисунок 4. Концептуальная схема информационной инфраструктуры циклической модели управления регионом на примере Оренбургской области (Единая распределенная информационная среда региона (SRS))

ней использования).

Информационные порталы для предприятий, предпринимателей и домашних хозяйств населения могут быть разработаны на базе программ формы 1С, так как большинство мелких и средних предприятий работают с программами именно этой фирмы. А предприятиям, работающим с математическим обеспечением других фирм, нетрудно сделать конвертирование соответствующих данных в необходимый формат и затем влиться в единую распределенную информационную среду региона.

Технически и технологически создание такой системы возможно уже сейчас.

Реальным инструментом, обеспечивающим возможность формировать приоритеты, структуру производства и потребления региона в со-

ответствии с его действительными потребностями, на наш взгляд, являются экономико-математические модели и методы.

С использованием этих инструментов процедуру составления бюджета региона можно разбить на несколько основных этапов: 1) накопление исходной информации (отчетной, бухгалтерской) в базах данных предприятий и региональном хранилище данных; 2) формирование на ее основе прогнозов, нормативов, балансов, предплановый анализ, концептуальная подготовка бюджета; 3) определение размеров регионального и субрегиональных производственных фондов; 4) расчет технико-экономических коэффициентов к плану; 5) автоматизированный расчет оптимальных планов предприятий, бюджетов субрегионально-

го уровня, регионального консолидированного бюджета; 6) анализ рассчитанных планов на всех уровнях; 7) если он показывает несовместимость целей всех участвующих в планировании субъектов, исходные данные подвергаются разумной корректировке, то есть изыскиваются резервы, разрабатываются предложения по интенсификации технологий, частичному перераспределению капиталовложений и т. п., а затем снова выполняются автоматизированные расчеты.

Таким образом, за две-три итерации можно разработать взаимоприемлемый консолидированный бюджет, сбалансированный, основанный на реальных нормативах и содержащий в себе бюджеты субрегионального уровня.

---

**Список использованной литературы:**

1. Лебедев В.Ю., Огневцев С.В. Использование и математическое обеспечение макромоделей региона // Вестник сельскохозяйственной науки, 1984, № 1, с. 57-58.
2. Скузватова О.Г. Экономико-математическая модель мониторинга финансово-экономического состояния акционерного предприятия как составной части рыночной структуры / Тем. сб. тез. докл. Экономика Оренбуржья: направления и перспективы экономического роста. – Оренбург, 1998. Научно-практ. Конф. ИЭ УрО РАН и адм. Оренбургской области.
3. Скузватова О.Г. Бухгалтерский учет в среде информационных технологий./ Тем. сб. тез. докл. «Проблемы менеджмента и рынка», IV Междунар. науч. конф. ОГУ. – Оренбург, 1999.
4. Шапошников А.А. Классификационные модели в бухгалтерском учете. – М., «Финансы и статистика», 1982, 142с.
5. Шелобаев С.И. Математические методы и модели. – М., ЮНИТИ, 2001. – 368 с.
6. Шишкин Е.В., Чхартишвили А.Г. Математические методы и модели в управлении. – М., изд-во «Дело», 2002. – 438с.
7. Шуремов Е.Л. Автоматизированные информационные системы бухгалтерского учета и аудита. – М.: Перспектива, 2002. – 375 с.