

Б. Филипяк, д-р. экон. наук, профессор, Щецинский университет

ПРИНЯТИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕШЕНИЙ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

This article presents only a smart part of wide scientific research, which are described financial economy of polish local government. There are described: types of financial decisions; conditionings of financial decisions; conditioning factors and instruments used in a process of making long-term financial decisions in local government units.

In the end, the author formulated conclusions concerning of changes in the financial decisions in polish local government.

Введение. Учреждения территориального самоуправления сталкиваются с рядом проблем, которые требуют принятия определенных решений. Можно показать, что совершению любого действия учреждениями территориального самоуправления предшествует непрерывный процесс принятия решения, результатом которого является конкретное решение. Принятие решения в единицах территориального самоуправления является процессом выбора определенного направления действия, ведущего к решению конкретной проблемы. Проблемой же мы называем ситуацию, при которой действительное положение дел удаляется от желаемого состояния.

Часть проблем поступает к лицам, принимающим решения на уровне самоуправления в виде информации, другие проблемы выявляются вышестоящими органами, а также организационными единицами и избирателями. Однако прежде чем приступить к процессу решения проблемы, необходимо изучить многие предпосылки и зоны влияния. Каждая проблема имеет собственные зоны влияния со специфической иерархией ценностей. С ними связано много сомнений и вопросов, на которые нужно получить ответ.

Целью настоящей статьи является выявление факторов, а также демонстрация инструментов, используемых в процессе принятия долгосрочных финансовых решений на уровне единиц территориального самоуправления. Необходимо принять гипотезу, утверждающую, что единицы территориального самоуправления не используют все доступные, в том числе современные, инструменты в процессе принятия долгосрочных финансовых решений.

Виды принимаемых финансовых решений

Финансовые решения – это такие решения, которые касаются процесса накопления, расходования и управления общественными финансовыми ресурсами, находящимися в распоряжении данного самоуправления, а также решения, вызывающие проявление финансовых последствий как в долгосрочном, так и в краткосрочном периоде. Данные решения принимаются уполномоченными на то органами единиц

территориального самоуправления, а также работниками данных единиц после получения ими полномочий на осуществление соответствующей деятельности.

Процесс принятия финансовых решений органом самоуправления требует не только знания системы и механизма управления финансовыми потоками, но и применения соответствующих экономических инструментов, уместных в определенных ситуациях, т. е. аналитических инструментов, а также инструментов прогнозирования. Существенным является изучение влияния решений, принимаемых в различных сферах деятельности органов самоуправления, и указание на их взаимозависимость, взаимодействие, а также результаты для общества в местных и региональных масштабах. Важным является то, что необходимо обращать пристальное внимание на угрозы, которые возникают в результате принятия ошибочных решений, на чувствительные пространства, которые могут повлечь за собой отрицательные последствия для общества. Необходимо указать пределы финансовых решений в деятельности органов самоуправления:

1) краткосрочные – следствия данных решений проявляются в течение одного года; на практике это те решения, следствия которых будут касаться бюджета данного года;

2) долгосрочные – решения, следствия которых выходят за рамки одного года; на практике они касаются бюджетов следующих лет и будущей деятельности органов самоуправления в предшествующих периодах.

Для того чтобы орган самоуправления мог эффективно вести хозяйственную деятельность при помощи имеющихся ресурсов (особенно финансовых), руководству данного органа необходимо стремиться к принятию оптимальных решений, а также к непрерывному развитию. В условиях изменчивой действительности органы самоуправления должны учитывать риск, сопряженный с реализуемыми проектами.

Условия принятия финансовых решений.

При рассмотрении процесса принятия решения органам территориального самоуправления необходимо указать, что данные решения

имеют непосредственное влияние на финансовую ситуацию. Данные решения также оказывают влияние на состояние единицы территориального самоуправления. Факторы, влияющие на финансовую ситуацию и состояние единицы территориального самоуправления, можно распределить на две группы: внешние и внутренние.

Факторы, формирующие финансовую ситуацию и состояние единицы территориального самоуправления, можно классифицировать по следующим критериям:

1) с точки зрения интереса общества:

а) стандарты реализации непосредственных задач (предусмотренных законодательными актами);

б) стандарты реализации новых задач;

в) общественно-хозяйственное развитие;

г) ожидания предпринимателей в сфере использования предусмотренных законом инструментов общественной помощи.

2) с точки зрения инвестора:

а) вытекающий из действующего законодательного инструментария;

б) вытекающий из проводимой политики и коалиционного договора;

в) вытекающий из общественно-хозяйственной активности.

3) с точки зрения стратегических факторов успеха, можно показать, что эти факторы сопряжены с:

а) получателями услуг;

б) внутренними процессами;

в) текущей реализацией задач;

г) развитием;

д) инвестиционной деятельностью.

4) финансовые факторы, непосредственно воздействующие на финансовую ситуацию:

а) денежные потоки (рост продажи платных услуг, рост налоговых поступлений, рост использования средств Европейского Союза),

б) ситуация на финансовых рынках (склонность инвесторов к риску, конъюнктурные колебания на финансовых рынках);

в) инвестиционная активность, а также ее финансовые следствия.

Деление на факторы внутренние и внешние способствует проведению дальнейшего деления в рамках каждой из этих групп. Внешние факторы можно разделить на факторы, сопряженные с макро- и микросредой. К факторам, имеющим влияние на финансовую ситуацию на уровне макросреды, необходимо отнести:

– политику правительства, которая выражается в совершенствовании хозяйственного права, согласованности действий государственных органов и органов самоуправления;

– стадию конъюнктурного цикла, в которой находится экономика (в особенности колебания и внезапные перемены);

– состояние финансового рынка и процесс его регулирования;

– вид фискальной системы, в особенности параметры регулирования налоговых платежей и издержек самоуправления;

– инфляцию и политику ее ограничения;

– юридическое регулирование и юридическую систему;

– политику Европейского Союза в сфере структурных фондов, регионального развития.

К факторам микросреды, имеющим влияние на ситуацию и финансовое состояние единицы территориального самоуправления, необходимо отнести:

– общественно-хозяйственную ситуацию в обществе и его способность к осуществлению платежей в пользу общества;

– экономическое состояние и уровень развития субъектов хозяйствования (в особенности речь идет о создании новых рабочих мест, способности к несению общественных платежей);

– удовлетворение общества и субъектов хозяйствования проводимой общественно-хозяйственной политикой (существенная роль с точки зрения развития, создания новых рабочих мест, инвестиций);

– риск принятия субъектов хозяйствования, а также физических лиц другими самоуправлениями;

– эффективность действий по популяризации самоуправления;

– субъекты, оказывающие услуги-заменители;

– инвесторы.

В литературе особое внимание уделяется внутренним факторам. В особенности на финансовое состояние влияют:

– величина единицы, измеряемая площадью и числом проживающих граждан;

– местоположение и пространственная освоенность;

– потенциал единицы территориального самоуправления;

– рейтинговая и аудиторская оценки;

– состояние ресурсов (особенно финансовых) и способность к их производству (привлечению);

– задолженность и уровень дефицита бюджета;

– способность к инновациям, а также инвестиционный уровень;

– занимаемая стратегическая позиция;

– стиль, методы и техники управления;

– квалификация работников и компетенция управляющих;

– организационная культура;

– информационная система, а также основы ведения политики бухгалтерского учета;

– опыт сотрудничества с финансовыми учреждениями, бизнес-окружением, правительственными организациями, а также обществом.

Процесс принятия финансовых решений в единице самоуправления требует не только знания системы и механизма создания финансовых запасов, но и применения соответствующих экономических инструментов.

Определяющие факторы и инструменты, используемые в процессе принятия долгосрочных финансовых решений в единицах территориального самоуправления. Цель проведения эмпирического исследования – идентификация определяющих факторов и инструментов, используемых в процессе принятия долгосрочных финансовых решений в единицах территориального самоуправления. В процессе исследования были приняты две главные гипотезы:

1) единицы территориального самоуправления не используют все доступные современные инструменты в процессе принятия долгосрочных финансовых решений;

2) единицы территориального самоуправления в процессе принятия долгосрочных финансовых решений учитывают текущую финансовую ситуацию, а также потенциальную полезность для общества, вытекающую из принятых решений.

Исследования проводились на примере пяти воеводств методом анкетирования. Число полученных анкет – 203 с пяти воеводств.

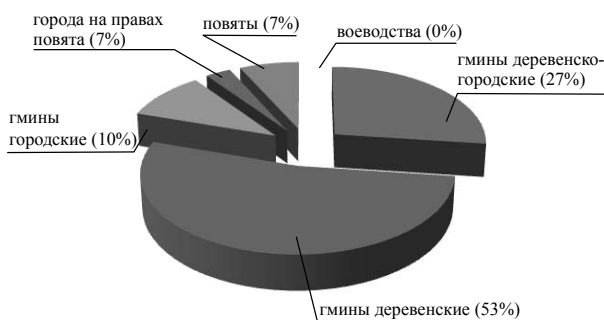


Рис. 1. Процент возврата анкет
Источник: собственная разработка, основанная на результатах исследований

Основанием для принятия долгосрочных финансовых решений должны быть инструменты, предоставляющие возможности не только «ex post», но и «ex ante» анализа финансовой ситуации единицы территориального самоуправления. Данные инструменты должны предоставлять возможность проекции доходов и расходов, совершение оценки платежеспособности в долгосрочном периоде. К таким инструментам относятся: многолетняя инвестиционная программа, многолетняя финансовая программа, стратегический бюджет, долгосрочный бюджет, финансовая стратегия. Рис. 2 показывает практическое использование показанных выше инструментов в процессе принятия долгосрочных финансовых решений.

Следует указать, что из показанных инструментов только долгосрочная инвестиционная программа имеет свое закрепление в нормативно-правовых актах.

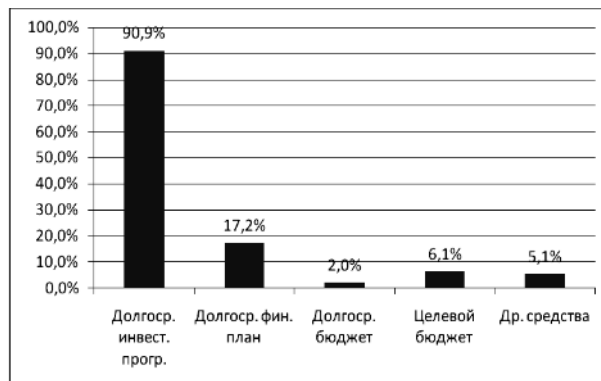


Рис. 2. Виды инструментов, используемых в процессе принятия долгосрочных решений
Источник: собственная разработка, основанная на результатах исследований

Как видно из представленной диаграммы, только долгосрочная инвестиционная программа – инструмент, который нашел всеобщее применение. Лишь некоторые самоуправления не используют его в практике принятия решений. Остальные инструменты применяются только в единичных случаях, хотя и являются современными и весьма информативными. Причину такого поведения необходимо усматривать в юридической обоснованности первой методики.

На рис. 3 показаны виды проводимых исследований перед началом процесса принятия решения. На представленной диаграмме видно, что почти половина единиц территориального самоуправления принимает долгосрочные решения без использования информации, полученной при помощи исследований. Исследования позволяют снизить риск в процессе принятия решения, познакомиться со спрогнозированной ситуацией, а также предоставляют возможность принятия оптимальных решений, соответствующих данной финансовой ситуации.

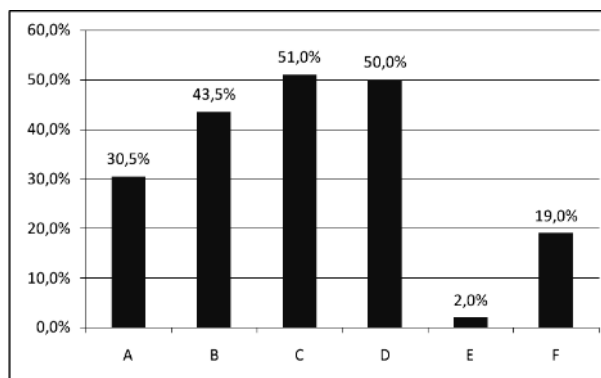


Рис. 3. Виды исследований, предшествующих процессу принятия долгосрочного решения

На рис. 3:

А – анализ формирования доходов и расходов для достижения данных задач в прошлом;

В – анализ и прогноз, касающиеся ожидаемого формирования доходов и расходов задач в будущем;

С – анализ, касающийся определения реальных возможностей финансирования с учетом инвестиционного цикла также цикла эксплуатации;

Д – анализ издержек и прибыли с точки зрения удовлетворения потребностей общества;

Е – исследования не проводятся;

Ф – решения принимаются на усмотрение человека, принимающего решение, либо исходя из политических предпосылок;

19% опрошенных признались, что принимаемые ими решения основываются на политических предпосылках, а 2% принимают решения не проводя никакого анализа вообще. Представленная ситуация не свидетельствует о высокой организационной культуре польских управляющих, а также о высоком уровне компетенции тех, кто отвечает за принятие решения, особенно в долгосрочном периоде. Необходимо подчеркнуть, что такая ситуация может быть причиной будущих отрицательных последствий даже через много лет.

Аналізу поддавались также цели, которые ставились в процессе принятия долгосрочных финансовых решений (рис. 4). В абсолютном большинстве случаев речь идет об увеличении эффективности использования привлеченных общественных средств. Очередная цель – поиск способов экономного использования ограниченных финансовых ресурсов и ограничение политического влияния на решения, касающиеся реализации задач.

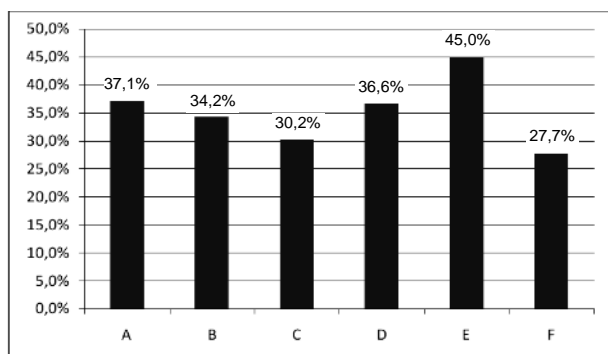


Рис. 4. Цели, учитываемые в процессе принятия долгосрочных решений

На рис. 4:

А – поиск экономии в отношении ограниченных финансовых ресурсов;

В – лучшая локализация общественных средств;

С – устранение лоббистских отношений в процессе решения задач;

Д – ограничение политического влияния на решения в сфере реализации задач;

Е – увеличение эффективности использования привлеченных публичных средств;

Ф – увеличение контроля за расходованием общественных средств.

Важным элементом процесса принятия решения является контроль за реализацией уже принятых решений в финансовой сфере. Этот элемент имеет особое значение в случае решений относительно долгосрочных проектов, так как контроль – это элемент, повышающий эффективность реализации решения (рис. 5).

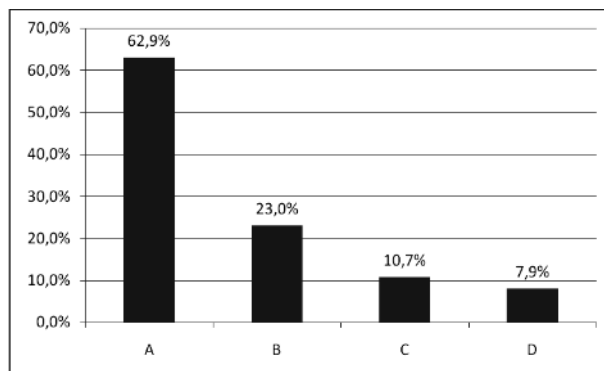


Рис. 5. Контроль за реализацией принятых финансовых решений

На рис. 5:

А – проводятся периодические анализы эффективности расходования бюджетных средств, в особенности это касается инвестиционных задач;

В – не проводятся периодические анализы эффективности расходования бюджетных средств, в особенности это касается инвестиционных задач;

С – проводится анализ эффективности расходования бюджетных средств, в особенности что касается инвестиционных задач только в случае смены правящих кругов для достижения определённой политической цели;

Д – проводится периодический анализ финансового состояния единицы самоуправления с использованием коэффициентов и методов финансового анализа.

Из представленных результатов исследований видно, что почти 63% опрошенных проводит периодический анализ процесса реализации долгосрочных финансовых решений. Это явление необходимо признать недостаточным с точки зрения эффективности расходования общественных средств. Необходимо также заметить, что 23% опрошенных не проводят никакого анализа в процессе реализации решения.

Заключение. Необходимо констатировать тот факт, что результаты проведенных исследований указывают на то, что во многих единицах следует изменить управленческий подход и под-

ход к процессу принятия решений. Необходимо внедрение современных инструментов, содействующих процессу принятия решений. Вызывает волнение слишком низкий коэффициент мониторинга эффектов и следствий принятых долгосрочных финансовых решений.

Несмотря на общее улучшение положения и рост понимания необходимости использования современных инструментов, содействующих принятию финансовых решений, необходимо провести усовершенствования в области действующей правовой системы.

Литература

1. Stoner, J. A. F. Kierowanie / J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert. – Warszawa: PWE, 1999. – S. 238.
2. Dylewski, M. Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy / M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj. – Warszawa: PWN, 2006.
3. Rutkowski, A. Zarządzanie finansami / A. Rutkowski. – Warszawa: PWE, 2000.
4. Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy / Red. M. Wypych. – Łódź: Absolwent, 1999.
5. Rappaporta, A. Wartość dla akcjonariuszy / A. Rappaporta. – Warszawa: WIG-Pres, 1999.
6. Wędzki, D. Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego / D. Wędzki. – Kraków: Wolters Kluwer Oficyna Wydawnicza, 2006.
7. Filipiak, B. Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego / B. Filipiak. – Warszawa: PWE, 2008.
8. Gierszewska, G. Analiza strategiczna przedsiębiorstwa / G. Gierszewska, M. Romanowska. – Warszawa: PWE, 1998.
9. Nowińska, E. Strategia rozwoju gmin przygranicznych / E. Nowińska. – Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1997.
10. Pierścionek, Z. Strategia rozwoju firmy / Z. Pierścionek. – Warszawa: PWE, 1996.
11. Filipiak, B. Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego / B. Filipiak. – Warszawa: PWE, 2008.