

Необходимость применения бюджетирования при планировании бюджетов муниципальных образований

The need of budgeting during the planning of municipal budgets

Коробова Ольга Викторовна, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», к.э.н., доцент каф. «Менеджмент»

Korobova Olga Viktorovna, Ph.D in Economics Associated Professor, «Tambov State Technical University». «Management»

E-mail: ovk77@list.ru

Золотарева Галина Михайловна, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», к.п.н., доцент каф. «Менеджмент»

Zolotareva Galina Michailovna, Ph.D in Pedagogics Associated Professor, «Tambov State Technical University». «Management»

E-mail: galya.zoloto@bk.ru

УДК 336.145.1

Аннотация: В данной статье авторами рассматривается роль бюджетирования при планировании местных бюджетов. Определяются особенности функционирования местных бюджетов, выявляются проблемы, возникающие при формировании и использовании бюджетов муниципальных образований. Новизна исследования заключается в выявлении достоинств и недостатков применения бюджетирования при планировании доходов и расходов местных бюджетов

Abstract: The role of budgeting during the planning of local budgets is considered in this paper. The features of the local budgets, problems, encountered during the development and use of municipal budgets are determined in this paper. The novelty of the research is to identify the advantages and disadvantages of budgeting during planning income and expenses of local budgets.

Ключевые слова: финансовое планирование, бюджетирование, местный бюджет, расходы местного бюджета, муниципальная программа

Keywords: financial planning, budgeting, local budget, local budget costs, municipal program

В настоящее время процесс бюджетирования как технология финансового планирования играет важнейшую роль в деятельности различных субъектов и на различных уровнях власти.

Под бюджетированием, как правило, понимают процесс составления, принятия бюджета и последующий контроль за его использованием, представляющий собой единую систему планирования, контроля и анализа денежных потоков.

Внедрение бюджетирования способствует предотвращению ошибочных действий в финансовом управлении, минимизирует риски и сокращает число неиспользованных возможностей.

Особое значение имеет финансовое планирование на уровне муниципалитетов, в части планирование расходов. Многие исследователи считают, что наиболее эффективным и рациональным способом при этом должно быть бюджетирование на основе программно-целевого подхода. Это один из методологических подходов в современной экономике, предполагающий четкое определение проблем, формирование и осуществление комплекса действий, направленных на их реализацию. Данный подход позволяет помощи программ увязывает цели главных распорядителей бюджетных средств с имеющимися ресурсами.

Преимуществом такого планирования расходования средств является достижение стратегических задач, организация контроля, согласованность действия всех участников данного процесса. Такой метод бюджетирования обеспечивает связь между выделяемыми ресурсами и результатами их использования, регулирует распределение бюджетных средств между отдельными программами, способствует большей эффективности и прозрачности, а также усилению ответственности и подотчетности при расходовании средств.

Местный бюджет представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а

также контроль за исполнением, которым осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно. При формировании муниципального бюджета выявляются бюджетные потребности и бюджетные возможности муниципального образования. Непременным условием бюджета, как финансового плана, является сбалансирование его доходной и расходной частей.

Таким образом, особенностями формирования и реализации бюджета на местном уровне являются:

- 1) местный бюджет необходим органам местного самоуправления для реализации своих функций;
- 2) процесс формирования и использования местного бюджета установлен законодательно и одинаков для всех местных образований;

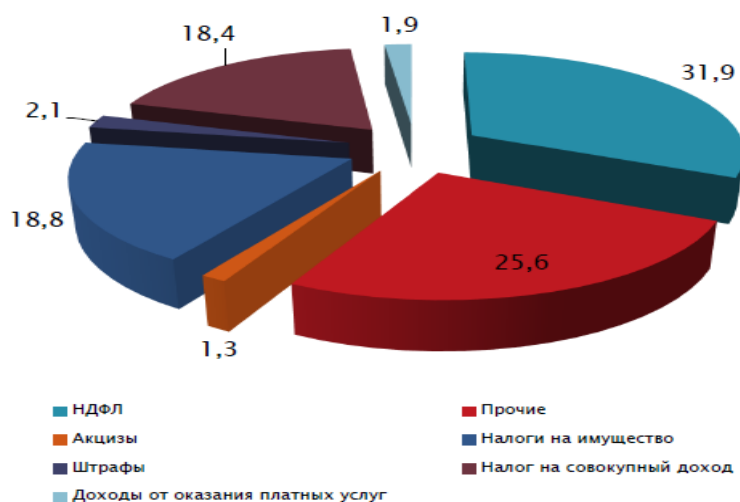


Рисунок 1 – Структура налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, %

- 3) доходами местных бюджетов выступают налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления – рисунок 1.

Таким образом, наибольший удельный вес приходился на НДФЛ (31,9%), а менее всего средств было собирается за счет акцизов (1,3%). Достаточно объемную величину в структуре налогов занимает налог на имущество (18,8%).

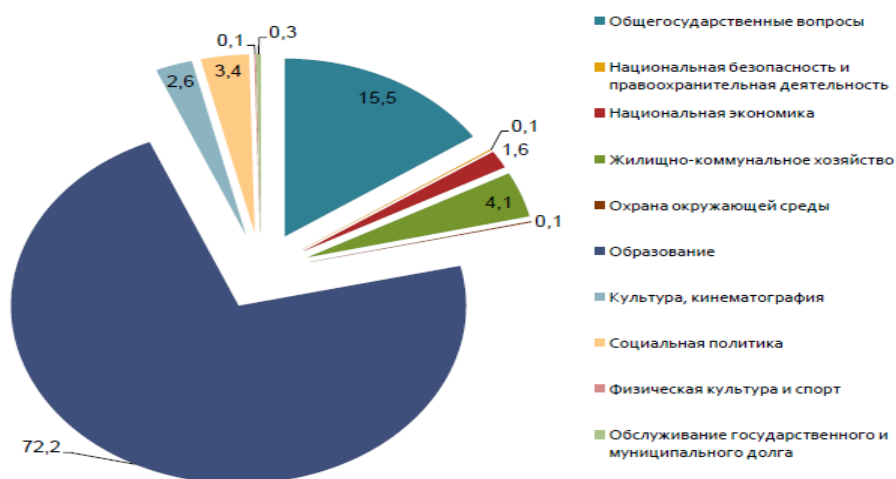
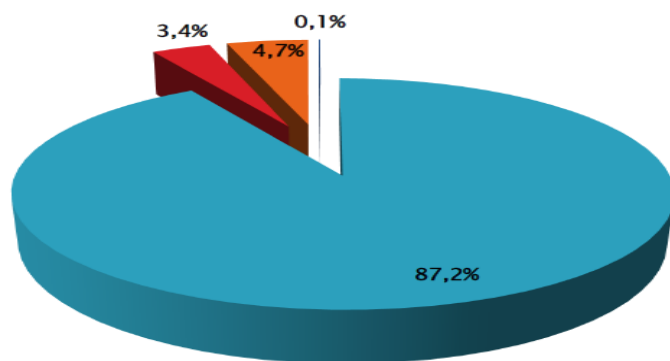


Рисунок 2 – Структура расходов местного бюджета города, %

- 4) расходы местных бюджетов связаны с деятельностью местных органов самоуправления и направлены на улучшение жизнеобеспечения горожан. Пример расходования средств городского бюджета представлен на рисунке 2. Структура

расходов на социальную сферу представлена на рисунке 3. Наибольший удельный вес в составе социальных расходов занимает сфера «Образование» - 87,2%.



Образование
Культура, кинематография

Рисунок 3 – Структура расходов местного бюджета на социальную сферу, %

5) возможно возникновение профицита или дефицита при формировании и использовании местного бюджета;

6) часто местным бюджетам оказывается финансовая помощь от вышестоящих бюджетов;

7) роль местных бюджетов огромна - за счет них происходит финансирование большей части социальной жизни города и отчасти осуществляется поддержка экономической сферы муниципалитета.

Анализ формирования и расходования средств бюджетов муниципальных образований выявляет определенные проблемы, возникающие в этой сфере:

1) местный бюджет недополучает средства из местных источников. Главной проблемой муниципальных финансов в России является проблема пополнения доходной части местных бюджетов и ее соответствия расходам муниципальных образований;

2) часть местных бюджетов являются дотационными. Объем финансовой помощи растет. При этом увеличивается зависимость местного бюджета от вышестоящих бюджетов, происходит потеря самостоятельности;

3) средства, полученные из вышестоящих бюджетов используются нерационально. Наибольшую часть безвозмездно полученных средств составляют субвенции, то есть средства, имеющие целевое значение и направляемые на реализацию специальных программ;

4) городской бюджет, а правило, имеет социальную направленность (более 70% средств направляется на образование, социальную политику и т.д.), что казалось бы нельзя назвать проблемой. Но с другой стороны меньше средств тратится на поддержку экономики. Результатом этого является миграция населения в более крупные города;

5) если возникает профицит бюджета, это, как правило свидетельствует о нерациональном планировании бюджетного фонда местными органами самоуправления;

6) неполная реализация муниципальных программ отражает неэффективное бюджетное планирование этих программ.

Таким образом, рассмотрение и решение проблем финансирования расходов бюджетов становится важной задачей для органов местного самоуправления. Направлением решения части проблем при этом может быть бюджетирование, ориентированное на результат. Оно необходимо для оптимизации бюджетных расходов. Этот метод заключается в том, что важным условием достижения поставленной цели

является не только обновление концепции бюджетного планирования, но и изменение управления в этой сфере.

Данный подход, используемый при планировании расходов местных бюджетов позволяет при помощи программ увязывать цели главных распорядителей бюджетных средств с имеющимися ресурсами. Планирование расходов бюджета на основе программно-целевого подхода позволяет сконцентрироваться на достижении стратегических целей развития, организовать контроль, взаимодействие всех участников данного процесса [4].

Расходы местного бюджета состоят из расходов на реализацию муниципальных программ и «непрограммных» расходов. Как правило, большая часть – программные расходы (75% от общего объема).

Муниципальная программа – система взаимоувязанных мероприятий, направленных на достижение приоритетов и целей в сфере социально-экономического развития города.

Цель муниципальной программы - прогнозируемое состояние в соответствующей сфере социально-экономического развития города, которое планируется достичь посредством реализации программы.

Задача муниципальной программы - направление деятельности по достижению цели программы.

Муниципальная программа утверждается постановлением администрации города.

Структура программ предполагает включение в систему стратегических целей, тактических задач, их показателей и мероприятий, необходимых для решения. Мероприятия направлены на достижение непосредственных результатов деятельности органов исполнительной власти.

Состав городских муниципальных программ может быть следующий:

1. «Развитие образования города»
2. «Развитие институтов гражданского общества в городе»
3. «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов в городе»
4. «Экономическое развитие и инновационная экономика»
5. Муниципальная программа по оказанию содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом
6. «Обеспечение безопасности населения города, защита его жизненно важных интересов и противодействие преступности в городе»
7. «Социальная поддержка граждан»
8. «Развитие культуры в городе»
9. «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в городе»
10. «Развитие транспортной системы и дорожного хозяйства города»
11. «Эффективное управление финансами и оптимизация муниципального долга»
12. «Обеспечение населения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами»
13. «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе»
14. «Обеспечение информационной открытости и доступности деятельности органов местного самоуправления»

По мнению некоторых исследователей, «чрезмерная детализация государственных программ грозит потерей системности в решении социально-экономических проблем, а излишняя комплексность позволит регионам манипулировать финансированием подпрограмм».

Анализ и оценка планирования формирования и использования городских бюджетов выявляет частичное решение «старых» проблем, но при этом появление «новых»:

1) планируется уменьшение поступлений доходов в целом, как налоговых и неналоговых, так и безвозмездной помощи. С одной стороны, это решает проблему профицита, с другой стороны зависимость от финансовой помощи вышестоящего бюджета остается;

2) планируется увеличение расходов по всем статьям (за исключением расходов на национальную безопасность, охрану окружающей среды, физическую культуру и спорт). С одной стороны, это позволит бюджету остаться социально направленным и поддержит экономику города. С другой стороны, возникает дефицит бюджета, которые будет увеличиваться в планируемых периодах;

3) заранее спланированы муниципальные проекты, направленные на поддержку экономики и социальной сферы. Для выполнения всех проектов, по-нашему мнению, стоит ужесточить контроль со стороны органов местного самоуправления.

Основными проблемами применения бюджетирования являются:

1) трудности в объективной оценке результативности и эффективности использования бюджетных средств;

2) отсутствие эффективной системы мониторинга за результатами реализации бюджетных ресурсов, личной ответственности руководителей органов власти за недостижение ранее запланированных показателей.

Вместе с тем бюджетирование на уровне муниципалитетов, по мнению некоторых исследователей:

- обеспечивает связь между выделяемыми ресурсами и результатами их использования;

- регулирует распределение бюджетных средств между отдельными программами;

- способствует большей эффективности и прозрачности, а также усилению ответственности и подотчетности при расходовании средств.

Использование бюджетирования при планировании формирования и расходования местных бюджетов, в конечном счете, должно привести к социально значимому эффекту (повысить уровень благосостояния граждан, увеличить доступность государственных и муниципальных услуг, увеличить продолжительность жизни горожан, уменьшить безработицу и т.д.).

Список литературы и примечания

1. О программе социально-экономического развития города Моршанска на 2012-2015 годы. Решение Моршанского городского совета народных депутатов от 25.09.2012 г №503

2. Арбатская, Ю.В. О совершенствовании системы муниципального стратегического планирования как основы территориального развития России / под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. Пермь. Изд-во: Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014, 529 с.

3. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М.: Центр фискальной политики, 2012

4. Климанов, В.В., Михайлова, А.А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы, 2013, № 9

5. Чулков, А.С. Программный бюджет: проблемы и перспективы развития на региональном и местных уровнях // Финансы и кредит, 2014, №39 (615), С.11-20

6. Белоусов, Ю.В., Тимофеева, О.И. Направления совершенствования программно-целевых инструментов бюджетного планирования и управления бюджетными расходами // ГосМенеджмент (электронный журнал), 2013, № 9 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gosman.ru>

7. Бюджет города Моршанска на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годы. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gosman.ru>