

УДК 332.02

Т. П. Лагунова, кандидат экономических наук, доцент, Ижевский государственный технический университет имени М. Т. Калашникова

Я. П. Лагунов, аспирант, Ижевский государственный технический университет имени М. Т. Калашникова

ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД К ПЛАНИРОВАНИЮ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Проанализированы подходы к формированию бюджета, отражающие связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Рассмотрена практика управления целевыми программами и практика формирования среднесрочных финансовых планов. Предложены меры по совершенствованию финансового планирования на основе оценки результативности выполнения программ и эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджет, программы, планирование, результат.

В современных условиях, когда актуальны вопросы эффективности использования финансовых ресурсов, во многих странах реформируются бюджетные процессы. В России также идет процесс реструктуризации бюджетных отношений, направленный на повышение результативности бюджетных расходов. Совершенствование бюджетного процесса осуществляется путем внедрения методов бюджетирования, ориентированных на результат.

В развитых странах внедрять систему бюджетирования, ориентированную на результат, начали еще в середине XX века. В настоящее время эта система используется в большинстве стран ЕС. Под бюджетированием, ориентированным на результат, понимают такой подход, при котором бюджетные расходы определяются исходя из планируемых результатов [2].

Одним из направлений реформы бюджетной системы России является переход к преимущественно программно-целевым методам планирования, обеспечивающим взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми результатами их использования. Расширение сферы применения и повышения качества программно-целевых методов бюджетного планирования возможно путем совершенствования методов разработки и реализации целевых программ.

Исследования, проведенные фондом «Институт экономики города», показывают, что целевые программы не всегда прозрачны. Они зачастую не содержат конкретные численные показатели ожидаемых конечных результатов реализации программы, которые позволяли бы оценить степень достижения ее целей [3].

Другие исследователи отмечают, что целевые программы выполняются с низкой результативностью. Одна из проблем – отсутствие действенного механизма, позволяющего осуществлять качественный контроль за реализацией целевых программ [1]. Поэтому применение бюджетирования, ориентированного на результат, обуславливает необходимость совершенствования системы мониторинга и методов оценки результатов реализации программ.

Основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы РФ, в том числе и к местным бюджетам. В связи с этим представляет интерес изучение опыта использования программного подхода к планированию бюджетных расходов муниципальных образований.

В муниципальном образовании «Город Ижевск» в рамках реализации программы реформирования муниципальных финансов города ставилась задача внедрения в практику бюджетного планирования и финансирования новых технологий бюджетирования, ориентированных на результат. В процессе внедрения этой системы наряду с другими мероприятиями планировалось формирование среднесрочных ведомственных программ расходов, существенное увеличение доли бюджетных средств, направляемых на реализацию ведомственных целевых программ, в общем объеме расходов бюджета Ижевска. С этой целью внесены изменения в действующий порядок разработки среднесрочных программ развития отраслей городского хозяйства, принято положение о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ. Разработано положение о порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Ижевска, и определен порядок оценки эффективности ведомственных целевых программ. Эти меры направлены на отработку системы принятия и реализации ведомственных программ расходов, индикаторов оценки их результативности, а также системы корректировки предоставляемых ведомствам бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов.

В Ижевске реализуется целый ряд ведомственных целевых программ, например программа «Молодежь города Ижевска». В программе определены ежегодные объемы финансирования из бюджета города. Приведенным в программе целям и задачам определены индикаторы, характеризующие достижение этих целей.

В городе утверждены целевые среднесрочные программы. Одна из них – муниципальная целевая среднесрочная программа информатизации на

2008–2012 годы. В программе определены цели, задачи и количественные показатели, характеризующие их достижение, определены объемы и источники финансирования, ожидаемые результаты реализации программы.

Приведенные примеры показывают, что в Ижевске сформирована система разработки, принятия, реализации, контроля и оценки эффективности выполнения целевых программ. Целевые программы содержат конкретные количественные показатели, отражающие результат реализации программы, с помощью которых можно оценить степень достижения поставленных целей.

Проблема заключается в том, что принятые целевые программы, где утвержден перечень мероприятий и требуемые на их реализацию бюджетные средства, не всегда в полном объеме финансируются, а это не позволяет достичь запланированных результатов. К примеру, в Ижевске принято 30 программ. В 2010 году в утвержденном бюджете города были предусмотрены средства отдельной строкой на реализацию только 12 программ. Анализ финансирования конкретных программ показывает, что средства выделяются не в полном объеме.

Финансирование из бюджета города Ижевска муниципальной целевой среднесрочной программы информатизации на 2008–2012 годы, тыс. руб.

Год	Объем финансирования, определенный в программе	Объем финансирования, предусмотренный в бюджете	
		план	факт
2008	7320	5000	4084
2009	7900	4454	984
2010	8470	1039	1039
2011	8640	5770	
2012	8670		

Так, в муниципальной целевой среднесрочной программе информатизации определено финансирование из бюджета города в 2009 г. в размере 7900 тыс. руб., в утвержденном бюджете предусмотрено лишь 56 %, фактически профинансировано чуть более 12 % от запланированных в программе средств. В 2010 году в бюджете города запланировано около 12 % от требуемых средств. Объем финансирования мероприятий программы в 2011 году с учетом недофинансирования мероприятий в предыдущем году и необходимости погашения кредиторской задолженности за 2009 г. должен составить 16770 тыс. руб., а в бюджете предусмотрено только 34 % от необходимых средств.

Анализ финансирования муниципальной среднесрочной программы информатизации показывает, что в ежегодно принимаемом бюджете Ижевска средств на реализацию мероприятий программы предусматривается меньше, чем в утвержденной программе. Значит, запланированные в программе целевые показатели не могут быть достигнуты в полном объеме. Аналогичная ситуация складывается с финансированием и реализацией других муниципальных целевых программ города.

Кроме того, пока не решена задача, определенная в программе реформирования муниципальных финансов города, существенного увеличения доли финансирования ведомственных целевых программ в общем объеме расходов бюджета Ижевска. Удельный вес расходов бюджета, направляемых на реализацию муниципальных программ, за последние три года даже снизился. Это объясняется, во-первых, непростой ситуацией с формированием бюджета города Ижевска в период финансового кризиса. Во-вторых, причина таких расхождений – в несогласованности на среднесрочном горизонте планирования бюджетных расходов и бюджетных средств, необходимых на реализацию среднесрочных и ведомственных целевых программ, что требует определенных изменений, как в бюджетном процессе, так и в системе управления.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления должно сопровождаться переходом на среднесрочное финансовое планирование. Эффект от реализации программы рассчитывается за период, на который она принята. Этот период, как правило, составляет более года.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает в составе документов и материалов, предоставляемых одновременно с проектом бюджета, предоставление прогноза основных характеристик бюджета (доходы, расходы, дефицит (профицит)) на очередной финансовый год и плановый период либо проекта среднесрочного финансового плана и определяет его параметры.

На практике формирование среднесрочного финансового плана осуществляется на основе системы постатейного бюджетирования. Планирование бюджетных ассигнований на каждый год производится путем индексации соответствующих показателей расходов предыдущего периода. Концепция бюджетирования, ориентированная на результат, предполагает изменение принципов планирования. Бюджетные ассигнования должны определяться исходя из приоритетов проводимой политики и ожидаемых результатов. Отсюда необходимость совершенствования среднесрочного финансового планирования в муниципальных образованиях.

Исходя из анализа практики планирования бюджетных расходов предлагается в среднесрочном финансовом плане муниципального образования отражать наряду с другими параметрами и распределение ресурсов на финансирование уже принятых и планируемых к разработке муниципальных целевых программ. При планировании средств на реализацию муниципальных целевых программ должны учитываться показатели эффективности реализации программ, степень достижения поставленных целей и полученные результаты. Таким образом, предлагается распределять бюджетные ресурсы между программами на основе конкурентных принципов исходя из оценки результативности, эффективности реализации программ, а также оценки влияния результатов реализации программ на социально-экономическое развитие муниципального образова-

ния. Отсюда – значимость и необходимость совершенствования системы оценки результативности реализации муниципальных программ.

Анализ практики оценки результативности целевых программ показывает, что не предусматривается оценка влияния результатов реализации программы на социально-экономическое развитие муниципального образования. Предлагается расширить систему оценки муниципальных программ, дополнив ее показателями, отражающими качество услуг и социально-экономический эффект их предоставления. Эти показатели по ряду отраслей рассчитываются в рамках подготовки докладов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В докладах предусматривается анализ показателей, отражающих оценку качества предоставляемых услуг (такие оценки должны проводиться на основе опросов общественного мнения), а также показателей

эффективности бюджетных расходов, определяемых в соответствии с Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

Кроме того, при решении вопроса разработки и принятия новых муниципальных программ необходимо учитывать наряду с другими факторами и проблемы, которые определены в процессе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также возможности выделения ресурсов из бюджета на основе параметров уже принятого среднесрочного финансового плана. Предлагается следующая система взаимосвязи процессов программно-целевого управления, финансового планирования, формирования местного бюджета и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Система взаимосвязи процессов представлена на рисунке.



Предлагаемые меры направлены на повышение результативности реализации муниципальных программ, бюджетных расходов и эффективной координации бюджетного процесса.

Библиографические ссылки

1. Кочкаров Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М. : Экономика, 2007. – 223 с.

2. Морозова Т. Г., Иванова Н. В., Комов В. Э. Городское хозяйство : учеб. пособие. – М. : Вузовский учебник ; Инфра-М, 2010. – 361 с.

3. Никифоров С. М., Стрелец О. А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами. Городской альманах. – Вып. 1. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2005.

T. P. Lagunova, Candidate of Economics, Associate Professor, Kalashnikov Izhevsk State Technical University
Ya. P. Lagunov, Postgraduate Student, Kalashnikov Izhevsk State Technical University

Programmatic Approach to Planning Budget Expenditures of Municipalities

Approaches to a budget formation reflecting connection between public expenditure and results are analyzed. The practice of purpose-oriented program management and forming medium-term financial plans are considered. Measures to improve financial planning based on performance evaluation of programs and the efficiency of local government are proposed.

Key words: budget, programs, planning, result.

УДК 631.16: 658

С. Ю. Ильин, кандидат экономических наук, доцент, Ижевский государственный технический университет имени М. Т. Калашникова

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

Рассмотрены сущность и факторы формирования экономического потенциала.

Ключевые слова: экономический потенциал, производственный потенциал, ресурсный потенциал, производственные ресурсы.

Жизнедеятельность общества составляют четыре тесно связанные между собой сферы: экономическая, социальная, политическая и духовная. Особая роль принадлежит экономической сфере. Это связано с тем, что каждый человек для поддержания и полезного применения своих интеллектуальных и физических способностей в интересах общества должен быть ежедневно обеспечен различными материальными и нематериальными благами (видами продукции – товарами и услугами). Следовательно, экономика является первичным звеном, важнейшим фактором развития общества и оказывает существенное влияние на его социальную, политическую, духовную среду. В свою очередь уровень результатов экономической (хозяйственной) деятельности определяется системой показателей, которые во многом зависят от степени использования всеми хозяйствующими субъектами, функционирующими на микро- и макроуровне (юридическими и физическими лицами, государством и составляющими его регионами) имеющегося у них потенциала. В связи с этим целесообразно будет рассмотреть и выявить сущность категории «экономический потенциал».

Сущность экономического потенциала в своих трудах попытались раскрыть Н. М. Горшков, В. Г. Гришин, В. П. Зубрицкий, В. И. Кудинов, В. А. Сикицкая, С. Г. Струмилин. Мнения исследователей отличаются прежде всего масштабностью взглядов на категорию «экономический потенциал». Одна группа исследователей предлагает отождествлять экономический потенциал с ресурсным потенциалом, другая группа исследователей выступает за дифференциацию этих подобных друг другу, но все же различающихся между собой по содержанию категорий. Так, В. И. Кудинов, В. А. Сикицкая, С. Г. Струмилин, отождествляя категорию «экономический потенциал» с категорией «ресурсный по-

тентциал», понимают под ней совокупность ресурсов с их определенной качественной характеристикой, дающей возможность осуществлять какое-либо производство [1; 2; 3]. Более полное определение экономического потенциала дает В. П. Зубрицкий. С точки зрения В. П. Зубрицкого экономический потенциал должен включать в себя систему машин и другие орудия труда, весь научный и производственный арсенал, разведенные и добываемые запасы сырья и энергии, трудовые ресурсы и производственный опыт [4].

М. Н. Горшков и В. Г. Гришин в отличие от ученых-экономистов первой группы видят категорию «экономический потенциал» более масштабной по сравнению с категорией «ресурсный потенциал». Они считают экономический потенциал более сложной категорией, включающей в себя не только совокупность ресурсов, но и аспекты социального характера. В. Г. Гришин к экономическому потенциалу относит «стоимость земельных угодий, основных и оборотных фондов, затраты на создание социальной инфраструктуры, подготовку кадров, строительство дорог...» [5, с. 22]. Еще более углубленно социальные аспекты в системе экономического потенциала изложены М. Н. Горшковым. В своих исследованиях он трактует экономический потенциал как «социальную категорию, зависящую от количества трудовых ресурсов и качества их подготовки, объема производительных сил и мощностей промышленного строительства, производственных мощностей сельского хозяйства, протяженности транспортных магистралей и наличия транспортных средств, уровня развития отраслей непроизводственной сферы, достижения науки и техники, ресурсов, разведанных полезных ископаемых, то есть элементов, составляющих в совокупности производительные силы общества» [6, с. 60].

Главный недостаток двух вышеизложенных концептуальных подходов к пониманию сущности эконо-