Ветрова Евгения Юрьевна. Формирование расходов муниципальных бюджетов в условиях реформирования бюджетной системы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 165 с. РГБ ОД, 61:06-8/49

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Основы формирования расходной части муниципального бюджета

1.1. Усиление роли бюджета в социально-экономическом развитии

1.2. Зарубежный опыт формирования бюджетных расходов..

1.3. Основы формирования расходной части муниципального бюджета

Глава 2. Проблемы формирования расходной части муниципального бюджета

2.1. Анализ условий развития бюджетирования, ориентированного на результат в российских муниципальных образованиях

2.2. Проблемы внедрения среднесрочного бюджетного планирования в муниципальных бюджетах

2.3. Анализ формирования бюджетных расходов муниципального образования

Глава 3. Пути совершенствования формирования расходов муниципального бюджета

3.1. Классификация целевых бюджетных программ по видам муниципальных образований

3.2. Система методик внедрения «бюджетирования, ориентированного на результат» в муниципальном образовании

3.3. Формирование расходов бюджета города Димитровграда на основе разработанных методик

Заключение 127

Список литературы 137

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется необходимостью разработки и внедрения в практическую деятельность органов местного самоуправления методологии формирования муниципальных бюджетов, ориентированных на результат.

В реформе бюджетной системы Российской Федерации формированию расходов уделяется незначительное внимание по сравнению с формированием доходов и межбюджетных отношений. До настоящего времени в муниципальных образованиях формирование расходов бюджетов осуществляется на основе нормативного метода и устаревшего метода планирования «от достигнутого». При этом основное внимание при составлений расходов бюджета уделяется количественным характеристикам, а не качественным. Данная диссертационная работа посвящена проблеме формирования той части расходов бюджета, которые формируются за счет собственных источников муниципалитетов, учитывая, что, основной финансовой проблемой муниципальных образований до настоящего времени остается недостаток собственных средств.

Расходы местных бюджетов необходимо направлять на создание благоприятных условий для деятельности предпринимателей и увеличения тем самым доходной базы бюджета. Деятельность предпринимателей может быть направлена на выполнение тех задач, которые сегодня решаются средствами муниципальных предприятий и за счет муниципального бюджета. Обязательства органов местного самоуправления перед гражданами должны реализовываться посредством механизмов муниципальных заказов и целевых бюджетных программ. Для решения данной задачи необходимо разработать научно-обоснованную систему методик внедрения бюджетирования, ориентированного на результат в муниципальных образованиях

Степень разработанности проблемы. Данное диссертационное исследование базируется на методологических и теоретических разработках проблемы формирования , бюджетной политики в классических трудах Д.Кейнса, А.Пигу, В.Петти, П. Самуэльсона, X. Циммермана.

Дальнейшее развитие рассматриваемая проблема получила в работах российских ученых-экономистов А.Воронина, А.Гранберга, В.Горегляда, А.Игудина, А.Лаврова, В.Лексина, В.Родионовой, М.Романовского, А.Улюкаева, А.Швецова, В.Христенко, Л.Якобсона и др.

Особый интерес представляют работы по данной тематике российских консалтинговых компаний: Центра Фискальной Политики, Фонда «Институт Экономики Города» и международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр».

Однако процесс формирования расходов местных бюджетов недостаточно исследован. Во многих работах рассматриваются в основном вопросы, контроля бюджетных средств, увеличения доходной базы муниципальных бюджетов. Как показал анализ, за рамками научных исследований оказались проблемы рационального формирования расходов бюджетов. Отсутствие методологии внедрения данного механизма приводит к замедлению развития местных финансов, и муниципальные органы управления принимают решения о формировании бюджетов, опираясь на существующий опыт, зачастую используя устаревшие методы.

Внедрение методологии «бюджетирования, ориентированного на результат» в муниципальных образованиях позволит решить наиболее острые проблемы настоящего периода:

- создание новых рабочих мест в конкурентоспособных отраслях, что  
приведет к увеличению налоговой базы;

- создание конкурентной среды для предпринимателей, которая  
обеспечит рост качества предлагаемых услуг и стабилизацию цен на них;

**' 5**

- создание благоприятного инвестиционного климата на  
долгосрочный период;

решение социальных проблем населения с привлечением средств предпринимателей,

сокращение текущих расходов бюджета.

Объектом исследования является бюджетный процесс в условиях реформы бюджетной системы.

Предметом исследования является бюджет муниципального  
образования в части формирования расходов. !

Цель исследования состоит в научном обосновании и разработке механизма формирования расходов местных бюджетов в. условиях реформирования бюджетной системы.

Цель обусловила необходимость решения следующих задач:

исследовать теоретические принципы ' методологии «бюджетирования, ориентированного на результат»;

выявить основные инструменты бюджетного регулирования местных финансов;

обосновать возможность применения методологии «бюджетирования, ориентированного на результат» в муниципальных образованиях Российской Федерации;

проанализировать деятельность органов муниципального финансового управления по формированию бюджетных расходов;

обобщить классификацию муниципальных образований по типам рекомендуемых к реализации в них бюджетных целевых программ;

разработать комплексно-методический подход к внедрению «бюджетирования, ориентированного на результат» в местный бюджет; .

разработать систему методик формирования местного бюджета в условиях внедрения методологии «бюджетирования ориентированного на результат».

**6**Методологической и теоретической основой исследования

послужили работы ведущих отечественных и зарубежных, ученых,

нормативные и законодательные документы органов государственной'.

власти Российской Федерации, Ульяновской области и города

Димитровграда. В ходе исследования были использованы общенаучные

**«**

методы познания экономических явлений и процессов: системный и институциональный подход, структурный и сравнительный анализ, финансовый анализ, прогнозирование и моделирование финансовых отношений.

Информационно-эмпирической базой исследования являются сборники Росстата, комитета по статистике города Димитровграда и другие статистические данные, публикуемых в открытой печати.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в научном обосновании и разработке методов формирования муниципального бюджета при внедрении «бюджетирования, ориентированного на результат».

Предложенные автором методологические подходы к разработке стратегических направлений бюджетной политики на среднесрочный период, образованию бюджетов действующих и принимаемых обязательств, реализации целевых бюджетных программ, а также изменениям в бюджетном процессе муниципалитета могут быть использованы в условиях совершенствования бюджетной политики и формирования бюджета муниципальных образований.

Основные выводы и предложения автора использованы муниципальными органами управления г. Димитровграда и других муниципальных образований Ульяновской области при внедрении системы бюджетирования, ориентированного на результат в местных бюджетах.

## Усиление роли бюджета в социально-экономическом развитии

Бюджет является важнейшей финансовой категорией, неотъемлемой частью государственных и муниципальных финансов.

При всех общественно-экономических формациях бюджет удовлетворяет потребностям в денежных средствах государства и муниципальных образований. Независимо от государственного строя и уровня развития, бюджет рассматривается как экономическая и историческая категория. Развитие государств происходит циклично, что накладывает отпечаток на роль и задачи бюджета.

Необходимо отметить, что, несмотря на исторические и экономические различия развития государств, основная часть работ посвященных бюджету затрагивает вопросы изучения функций, и роли государственного бюджета. Региональные и муниципальные бюджеты рассматриваются как аналог государственного бюджета, действующие в рамках предоставленных полномочий. Такой подход обусловлен важной ролью государства, выступающего основным регулятором денежных потоков.

Объяснение сложившейся ситуации удачно сформулировано в работе Х.Циммермана, посвященной муниципальным финансам Германии.1 Автор отмечает, что в мире только в 70-е годы 20-го века была осознана роль местных властей как самой близкой гражданам государства властной инстанции. Этому способствовало то, что многие задачи центрального правительства с течением времени или вообще потеряли свою актуальность (например, кейнсианская конъюктурная политика), или стали вызывать сомнения (например, расширение социального государства). Города и районы стали рассматриваться не как исполнительные структуры государственной власти, а как. органы, представляющие местное самоуправление, которое подразумевает наличие финансовой деятельности. Соответственно, только на данном этапе возникает необходимость изучения муниципальных. финансов и местных бюджетов как экономических категорий. Появляется необходимость выделения их особенностей и изменения роли и места во всей финансовой системе страны.

Для того чтобы перейти к определению роли бюджета в ускорении социально-экономического развития муниципального образования необходимо дать определение этой экономической категории и рассмотреть его функции.

Несмотря на существенные отличия между государственными и муниципальными финансами, существуют общие основополагающие принципы их функционирования. Экономическая сущность .бюджета является постоянной и не зависит от уровня формирования, меняются место его в финансовой системе страны и методы использования. Изучение местных бюджетов и муниципальных финансов должно опираться на основные положения науки о государственных финансах.

Местные бюджеты имеют двойственную позицию в бюджетной системе страны. С одной стороны, они являются «нижним» звеном, имеющим наименьшее количество полномочий и доходных источников. С другой стороны, именно на данном уровне наиболее ярко проявляются его функции и, соответственно, наиболее остро проявляются все проблемы.

## Анализ условий развития бюджетирования, ориентированного на результат в российских муниципальных образованиях

Условиями, необходимыми для внедрения бюджетирования, ориентированного на результат в практике российских муниципальных образований, являются: (

- элементы среднесрочного бюджетного планирования,

- наличие опыта использования бюджетных программ,

- мониторинг бюджетных расходов,

- сопоставление затрат с достигнутым результатом.

Наличие данных элементов в практике формирования бюджета позволит сделать вывод о том, что условия для внедрения предлагаемого метода существуют. Используя данные о практике российских муниципалитетов в рассматриваемой области, можно провести анализ готовности внедрения в них БОР.

Реформа бюджетной системы долгое время была направлена на проблемы наполняемости бюджета и формирование межбюджетных отношений. По мере стабилизации экономической ситуации, постепенно все более острыми становились вопросы разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы, стабилизации доходной базы каждого уровня и управления местными финансами.

Необходимость совершенствования системы сопутствовало проведению административной реформы и разработке новых методов управления местными финансами.

Административная реформа решила очень важные вопросы типологизации муниципальных образований и связанных с ней бюджетных полномочий. В настоящее время в составе бюджетной системы РФ появились такие типы местных бюджетов, как: бюджеты поселений, бюджеты муниципальных образований и городских округов, и выделены межселенные территории. Представленная типологизация позволяет наилучшим образом учесть возможности по формированию доходов и направлениям расходов местных бюджетов разных типов. Кроме того, решается важный вопррс ответственности за финансирование территорий, находящихся вне границ конкретного муниципального образования (межселенных территорий). В ходе реализации бюджетной и налоговой реформы количество местных налогов планомерно сокращалось. В то же время, количество полномочий местных органов власти тоже сокращалось, но средств на их реализацию все равно выделялось недостаточно. Органы управления местными, финансами стояли перед выбором между получением финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, что ограничивало их самостоятельность, и поиском путей выхода из сложившейся ситуации самостоятельно.

Пути решения данной проблемы выбирались различные, в том числе за счет более рационального подхода к формированию расходной части бюджетов, внедрения программного подхода и разработки систем целевого контроля использования бюджетных средств.

Практика формирования расходов бюджета некоторых российских муниципалитетов показала, что без сокращения бюджетных расходов можно, добиться более эффективных способов использования имеющихся бюджетных средств, при этом повышалась прозрачность распределения, адресность их использования. Постепенно для всех уровней бюджетной системы первоочередным становится вопрос рационального использования имеющихся в бюджетной системе средств. На первый план выходят проблемы формирования расходов.

## Классификация целевых бюджетных программ по видам муниципальных образований

Изучение российского и зарубежного опыта развития «бюджетирования, ориентированного на результат» и обобщение накопленной информации о содержании программ в различных муниципальных образованиях показало, что существует связь, между видом, размером муниципального образования и набором целевых бюджетных программ, которые целесообразно реализовывать.

Классификация целевых бюджетных программ муниципальных образований стала объективно необходима для создания единой методологической базы внедрения «бюджетирования, ориентированного на результат». В структуре классификации, представленной автором, рассматриваются: тип города, размер города, основные особенности муниципальных образований, особенности набора целевых программ. Данная типология представлена в более широком виде, чем предлагается в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ». Такой подход связан с тем, что понятию «городской округ» могут соответствовать «региональный центр» и «крупный город», но при учете других территориальных условий в соответствии с названным законом они могут относиться к понятию «муниципальный район».

С точки зрения формирования бюджета рассматриваются комплексы целевых программ для данных типов муниципальных образований

В структуре представленной классификации рассматриваются: тип города, размер города, основные особенности муниципальных образований, особенности набора целевых программ.

Данная классификация представлена в более широком виде, чем предлагается в законе «Об общих принципах организации местного

самоуправления РФ». Такой подход связан с тем, что понятию «городской округ» могут соответствовать «региональный центр» и «крупный город», но при учете других территориальных условий в соответствии с названным законом они могут относиться к понятию «муниципальный район».

С точки зрения формирования бюджета более важными являются аспекты предлагаемой автором диссертации типологизации.

Региональный центр. Обычно - крупный город, самый большой в регионе. Экономика диверсифицирована, есть ряд стабильных градообразующих предприятий/отраслей, город «раскручен» с точки зрения маркетинга территории. Город, как правило, является основным бюджетным донором региона.

Значительный политический,. административный и управленческий ресурс (сильные мэр и городская дума, квалифицированные сотрудники). Однако почти всегда - сложные экономические и политические отношения с руководством области. Относительно организованное городское сообщество (общественность, предпринимательский сектор, наука, образование).

Наиболее полный набор целевых программ, направленных на улучшение инвестиционного климата, создание комфортных условий проживания и формирование разнообразного спектра социальных ролей.

Особенностями является наличие целевых программ с инструментами, наиболее эффективными в крупных городах (внедрение правового зонирования территории города, развитие ипотечного кредитования, содействие развитию рынка земли и недвижимости и т.п.).

Крупный промышленный город. Обычно — второй-третий город региона по численности жителей. Экономика относительно диверсифицирована, основана на наличии, в городе ряда крупных предприятий различных отраслей . Вместе с, тем, обычно недостаточно развит «третичный» сектор экономики - сфера услуг, торговля, малый бизнес.

В городе, как правило,, слабее, чем в региональном центре, организована общественность, мало представлена наука и образование (если да, то в основном — технического профиля).

Часто местная политическая «элита» находится под сильным влиянием руководителей предприятий, поэтому часто принимаемые на местном уровне решения определяется их интересами и могут быть не всегда эффективными.

Наряду с целевыми программами, общими для всех типов муниципальных образований (преобразования в ЖКХ, в сфере социальной защиты, в управлении муниципальной недвижимостью). Относительно большее внимание может быть. уделено программам по улучшению использования городской территории (в том .числе высвобождающейся в связи со структурными изменениями в городской экономике), по развитию малого бизнеса (особенно в направлении развития сектора услуг).