Глава 1

1.1 Бюджетная система РФ

Бюджет РФ является важнейшим звеном финансовой системы страны, он составляет основу финансовых средств государства.

Государственный бюджет — это единственный источник денежных средств, находящихся в полном и непосредственном распоряжении органов государственной или муниципальной власти.

В Бюджетном кодексе РФ под бюджетом понимается форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления

Бюджетная система РФ включает:

• федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ

• бюджеты субъектов РФ (областной или региональный бюджет) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

• местные бюджеты, в том числе:

▪ бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов

▪ бюджеты городских и сельских поселений

БК РФ дает понятие консолидированного бюджета субъекта РФ, поскольку как раз данные консолидированного бюджета используются при планировании, расчетах и анализе на всех стадиях бюджетного процесса.

Консолидированный бюджет Нижегородской области – областной бюджет и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав Нижегородской области (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет Нижегородской области включает в себя:

• областной (региональный) бюджет

• местные бюджеты (всего 52), которые подразделяются на:

▪ бюджеты муниципальных районов (количество - 48) и городских округов (г. Арзамас, г. Дзержинск, г.Н.Новгород, г. Саров)

▪ бюджеты городских и сельских поселений (количество - 610)

1.2 Сущность бюджетного управления, цели, задачи и функциональные элементы управления

В рыночной экономике существенно возрастает роль и значение управленческих решений в области государственных финансов на всех уровнях государственной власти.

Каждая система управления, в том числе и управление бюджетом, состоит из двух взаимосвязанных частей - объекта и субъекта управления. На качества управления одинаково отражается знания как объекта, т.е. управляемой системы, так и субъекта, или управляющей системы.

Бюджет как объект управления является очень сложным и разноплановым явлением, которое требует глубокого и всестороннего изучения.

Он имеет различные проявления, а именно:

• по экономической сущности бюджет представляет собой экономическую категорию, что отражает определенные отношения в обществе;

• по форме проявления - это основной финансовый план, который утверждается в законодательной форме, а поэтому является правовой категорией;

• по материальному содержанию - это централизованный фонд денежных средств государства, что обеспечивает ей базу для выполнения установленных функций.

Все эти проявления бюджета взаимосвязаны. Невозможно хорошо разбираться в бюджете, зная, даже в совершенстве, лишь одну его сторону, - необходимо иметь комплексное представление.

Структура бюджета рассматривается по двум направлениям.

Во-первых, согласно с вертикальной иерархии органов государственной власти и управления. На каждом из уровней составляется, утверждается и выполняется отдельный бюджет. Такое построение бюджета характеризуется понятиями «бюджетный строй» и «бюджетная система».

Во-вторых, структура бюджета характеризуется составом и соотношением его доходов и расходов.

Поскольку бюджет как экономическая категория касается всех юридических и физических лиц, то структура доходов и расходов бюджета является не просто их арифметическим соотношением, а характеристикой сбалансированности и уравновешенности интересов в обществе. Именно с этих позиций необходимо детальное изучение структуры бюджета.

Формирование и распределение средств бюджетов на всех уровнях бюджетной системы — объемный и многоэтапный процесс, охватывающий социальную, экономическую, финансовую и другие сферы деятельности государства. В ходе формирования и распределения бюджетов анализируется и обобщается обширный материал, включающий спектр данных о финансовых ресурсах, о перспективах социально-экономического развития, об источниках доходов, направлениях расходов и др., и все это взаимоувязывается и корректируется в свете концепции бюджетной политики федерального и регионального уровней. Естественно, этот многогранный процесс требует координирующего и целенаправленного управления. Понятие «управление» или менеджмент определяется как целенаправленное воздействие управляющего субъекта на управляемый объект для его оптимального функционирования и развития.

Система управления бюджетом представляет собой комплекс действий, необходимый для обеспечения согласованной совместной деятельности людей, а также совокупность осуществляющих управление звеньев и связей между ними. Управленческая деятельность разделяется между должностными лицами или специализированными подразделениями организаций.

Следует отметить, если финансовый менеджмент понимается как управление финансовыми потоками, то бюджетный менеджмент в целом и на отдельных территориях (автономных территориальных образованиях – АТО) можно охарактеризовать как управление доходами и расходами бюджета территории, т. е. управление бюджетными ресурсами в процессе их формирования, распределения и перераспределения, а также использования.

Наука об управлении выделяет такие основные функции менеджмента:

• стратегическое планирование,

• планирование реализации стратегии,

• организация выполнения разработанных планов,

• учет и контроль.

Исходя из этих функций и из структуры бюджетного процесса как предмета бюджетного менеджмента, можно дать следующее определение бюджетного менеджмента

Бюджетный менеджмент – система, состоящая из управляющей подсистемы и объекта управления (бюджетные доходы, расходы и государственный (муниципальный) долг), предназначенная для выполнения следующих функций:

• организация управления бюджетными потоками соответствующей территории,

• бюджетное планирование и прогнозирование,

• бюджетное регулирование,

• бюджетный учет,

• бюджетный анализ,

• бюджетный контроль с использованием форм и методов принятия эффективных решений в области управления бюджетными рисками, активами и обязательствами.

1.3 Информационная база бюджетного менеджмента

Для эффективного управления бюджетами и бюджетным процессом необходимо достаточно полное информационное обеспечение, так как при его отсутствии исключается принятие оптимальных управленческих решений, особенно по действиям в условиях бюджетного риска. Информационное обеспечение составляет многообразная информация — финансовая, экономическая, политическая, правовая, статистическая и др., при этом качество информации, ее достоверность имеют определяющее значение

Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основе которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Реформирование бюджетного процесса в 2004-2006 гг. сформировало новую модель организации бюджетного процесса, направленную на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция «бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР) в рамках среднесрочного финансового планирования».

Ее суть - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и/или реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Новая модель управления результатами отличается от прежней следующими характеристиками:

• Формирование многолетнего финансового плана как основы бюджетных параметров на каждый финансовый год

• Реализация принципа сравнения действующих и принимаемых обязательств

• В качестве целевого их использования степенью результативности бюджетных средств

• Прогнозирование бюджетных параметров при условии расширения полномочий распорядителей бюджетных средств параллельно с увеличение

• Отчетностью о результатах использования средств, лежащей в основе отчета об исполнении.

Таким образом, основные элементы, методы и приемы бюджетирования, ориентированного на результат, во многом заимствованы у частного сектора экономики, например, формирование целей и задач деятельности, оценка показателей социальной и экономической эффективности, использование метода учета по начислению и т.д.

При новом способе бюджетирования определяются:

• стратегические цели - ожидаемые социально-экономические результаты, которые должны быть достигнуты при реализации государственной политики;

• тактические задачи - ожидаемые конечные результаты деятельности субъектов бюджетного процесса при решении конкретной проблемы, направленной на достижение стратегических целей;

• финансовые ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей и решения конкретных задач.

Данная модель предполагает программный подход к составлению бюджета. В программах излагаются:

• стратегические цели,

• тактические задачи,

• необходимые финансовые ресурсы,

• ожидаемые результаты

• сроки их выполнения и т.д.

При применении нового метода бюджетирования большую роль играет мониторинг и оценка результатов деятельности участников бюджетного процесса.

Иерархия бюджетного процесса в РФ с 2007 года выглядит следующим образом (рис. 1.2)

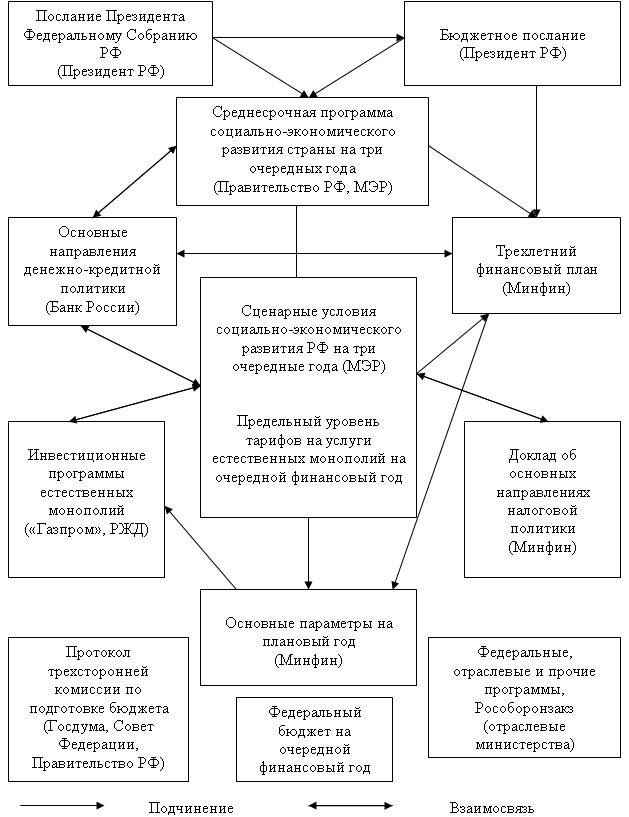


Рис. 1.2. Иерархия бюджетного процесса в РФ с 2007 года

В соответствии со ст. 172 Бюджетного кодекса РФ основой для составления бюджета служит следующую информационная база:

• Бюджетное послание Президента РФ,

• Прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год,

• Основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год,

• Прогноз сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год,

• План развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Составление проектов бюджетов — прерогатива Правительства Российской Федерации, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц:

• о действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;

• о нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

• о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

• о видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;

• о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;

• о порядке выравнивания бюджетной обеспеченности.

Однако большинство из вышеперечисленных сведений в настоящий момент практически полностью утратило актуальность. Так, по мере завершения налоговой реформы, а также учитывая ограниченные возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по изменению налогового законодательства в части собственных налогов, сведения о действующем налоговом законодательстве не могут рассматриваться как критически значимые для бюджетного процесса, хотя сохраняют значения сроки введения в действие изменений в налоговое законодательство. То же справедливо и в отношении нормативов отчислений от налогов в бюджеты других уровней бюджетной системы. Налоговым кодексом Российской Федерации в новой редакции уточнен перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов, по которым региональные и местные органы власти обладают полномочиями по изменению существенных элементов налогов; указанные налоги подлежат зачислению также в соответствующие бюджеты. В свою очередь, Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены доли федеральных налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также местные бюджеты муниципальных районов, поселений и городских округов.

Основные параметры системы бюджетов разные уровней и сводного бюджета страны, определяющих масштабы участия государства и муниципальных образований в перераспределении ВВП отражаются в бюджетной статистике.

В международных стандартах по статистике общественных (государственных) финансов приняты следующие основные показатели бюджетной статистики:

• доходы (без официальных трансфертов полученных),

• официальные трансферты полученные,

• расходы (без расходов на кредитование),

• кредитование за вычетом погашения (чистое кредитование),

• разница между доходами и расходами (дефицит или профицит бюджета).

**Глава 2**

2.1 Сущность, система, основные модели и элементы бюджетного планирования

Планирование бюджета представляет собой процесс разработки общей структуры и объемов доходов и расходов бюджета на очередной финансовый год и перспективу. Схема данного процесса установлена БК РФ, который регламентирует основы составления проектов бюджетов всех уровней.

Согласно БК РФ составление проектов бюджетов - прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственная работа по разработке бюджетного плана проводится МФ РФ, комитетами финансов субъектов РФ, финансовыми отделами органов местного самоуправления, налоговыми и таможенными органами.

Система бюджетного планирования — совокупность организации, методов и процедур формирования проекта бюджета.

Субъекты бюджетного планирования - федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства (руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ), федеральные органы законодательной и судебной власти, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ и Счетная палата РФ.

Возможны три варианта бюджетного планирования:

• годовое планирование;

• годовое планирование и перспективное финансовое планирование (два этапа составления бюджета с едиными агрегированными показателями для очередного финансового года);

• перспективное (многолетнее) планирование, в котором годовое планирование полностью интегрировано (один формат, единые процедуры).

Бюджетное планирование можно разделить на два относительно самостоятельных блока:

• разработку перспективного (среднесрочного) финансового плана на среднесрочный период;

• разработку бюджета на очередной финансовый год.

Бюджетное планирование занимает центральное место в системе управления общественными финансами. Оно связывает в единое целое все сферы общественных финансов: оказание бюджетных услуг, управление долгом, управление бюджетными закупками, планирование бюджетных инвестиций, планирование межбюджетных отношений и пр.

Система бюджетного планирования состоит из годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового планирования.

Результатом годового бюджетного планирования является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год, основой которого является перспективный финансовый план на среднесрочный (трехлетний) период, составление проекта которого, в свою очередь, является результатом среднесрочного финансового планирования.

Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выделения отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному бюджетному году. При этом годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана.

Результаты процесса бюджетного планирования представляются в виде следующих документов:

• Сценарные условия.

• Основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.

• Перспективный финансовый план.

• Бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной год (в случае перехода на многолетний бюджет — на три года).

В общем случае можно выделить три основные модели реализации процесса бюджетного планирования, которые можно обозначить как «Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет» и «Многолетний бюджет»:

1. Модель «Перспективный финансовый план + бюджет». Одновременно с проектом бюджета на очередной год идет разработка перспективного финансового плана на три года. Перспективный финансовый план полностью соответствует в своих проектировках проекту бюджета и представляется вместе с ним в законодательные (представительные) органы власти. Перспективный финансовый план законодательно не утверждаемый, но может иметь следующий статус:

• Информационный материал, прилагаемый к проекту закона о бюджете.

• Нормативный акт, утверждаемый главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования), направляемый для информации в представительный орган вместе с проектом годового бюджета. Может быть скорректирован по итогам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

2. Модель «Перспективный финансовый план и бюджет». Перспективный финансовый план разрабатывается до начала разработки проекта бюджета и является прогнозным документом без жесткого соответствия годовому бюджету. В нем обязательно представлены общие показатели доходов, расходов, дефицита/профицита бюджета, долга, возможен также ведомственный и отраслевой разрез. После утверждения перспективного финансового плана главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) его основные показатели являются установленными ориентирами при разработке проекта бюджета. Перспективный финансовый план подлежит корректировке (в случае значительных расхождений в показателях с проектом бюджета) по итогам разработки проекта бюджета и, при необходимости, по результатам рассмотрения проекта бюджета законодательным (представительным) органом.

3. Модель «Многолетний бюджет». Перспективный финансовый план как самостоятельный документ не разрабатывается, при разработке проекта бюджета используется принцип «скользящей трехлетки», когда основные показатели бюджета утверждаются с горизонтом в три года, а исходными данными являются показатели утвержденного бюджета предыдущего года, скорректированные с учетом изменения сценарных условий и основных политических приоритетов.

Основным преимуществом первой модели является соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во второй модели появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, в то же время могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

Рекомендуется постепенное внедрение в бюджетное планирование соответственно первой, второй и третьей моделей.

Основными элементами бюджетного планирования являются:

1. Правовая база бюджета:

1.1. Федеральный уровень:

Бюджетный Кодекс РФ (утвержден федеральным законом №145-ФЗ от 31.07.98 г.) – служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ.

Налоговый Кодекс РФ (утвержден федеральным законом №145-ФЗ от 31.07.98 г.) - устанавливает систему налогов и сборов, общие принципы налогообложения и сборов в РФ, регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля.

Федеральные законы:

• №184-ФЗ от 06.10.1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" - устанавливает общие принципы образования и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

• №131-ФЗ от 06.10.2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" - устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в РФ.

• № 115-ФЗ от 15.08.96 г. «О бюджетной классификации РФ» - используется с целью обеспечения единообразия при осуществлении планирования и исполнения бюджетов всех уровней, ведении учета и составлении отчетности в РФ.

Бюджетная классификация - это обязательная группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней по однородным признакам. Она включает классификацию доходов, классификацию расходов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, классификации классификация операций сектора государственного управления.

1.2. Уровень субъекта РФ:

Закон субъекта РФ «О бюджетной системе и бюджетном процессе», в Нижегородской области это Закон № 172-З от 25.10.2005 г. «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Нижегородской области» - устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы Нижегородской области.

Закон субъекта РФ «О межбюджетных отношениях», в Нижегородской области это Закон № 89-З от 14.07.2005 г. «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области».

Данный закон регулирует:

• отношения по установлению нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет и местные бюджеты

• предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета в местные бюджеты

Постановление высшего органа исполнительной власти субъекта РФ «Об утверждении Концепции бюджетной и налоговой политики, формирования межбюджетных отношений на предстоящий финансовый год».

В Нижегородской области принято Постановление Правительства Нижегородской области № 145 от 21.04.08 г. «Об утверждении Концепции бюджетной и налоговой политики, формирования межбюджетных отношений в нижегородской области на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Указанным документом определяются основные задачи в области доходов, расходов, управлении государственным долгом и формировании межбюджетных отношений на предстоящий период, обозначаются основные параметры формирования бюджета и развития области, в том числе прогнозируемый среднегодовой индекс роста потребительских цен, прогнозируемый рост тарифов на тепловую и электрическую энергию, на природный газ.

2. Организационная база бюджета:

ее формируют субъекты финансового управления, к компетенции которых относится решение вопросов обеспечения бюджетного процесса (финансовые органы, органы федерального казначейства, налоговые органы и т.д.).

3. Методологическая база бюджета:

к методологической базе бюджета относятся все приказы, указания, инструкции, разъяснения, касающиеся вопросов формирования и исполнения бюджетов всех уровней. Примером является Приказ МФ РФ №168н от 08.12.2006 г «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» - это главный методологический документ, в соответствии с которым финансовые органы составляют и исполняют свои бюджеты.

2.2 Сущность, содержание и виды бюджетного прогнозирования

Федеральным законом РФ от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» определены временные рамки процессов планирования и прогнозирования.

Выделяют три вида прогнозирования: долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное.

Долгосрочные прогнозы разрабатываются раз в пять лет на десятилетний период. Данные долгосрочного прогноза используются при разработке концепций социально-экономического развития, прогнозов и программ на среднесрочную перспективу.

Среднесрочные прогнозы разрабатываются на период от трех до пяти лет при условии внесения ежегодных корректив.

Краткосрочные прогнозы составляются на финансовый год.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития используются при принятии конкретных решений в области социально - экономической политики государства.

Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики

• развития

• макроэкономической ситуации,

• экономической структуры,

• научно - технического потенциала,

• внешнеэкономической деятельности,

• динамики производства и потребления,

• уровня и качества жизни,

• экологической обстановки,

• социальной структуры,

• а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

В Нижегородской области принято Постановление Правительства № 360 от 28.08.08 «О прогнозе социально-экономического развития Нижегородской области на 2009 год и на перспективу до 2011 года».

В данном документе подводятся итоги социально-экономического развития области за 2007 год и оценка итогов 2008 года, излагается прогноз развития области на 2009-2011 годы в разрезе реального сектора экономики, социальной сферы, показателей, характеризующих уровень жизни населения, и основных бюджетообразующих показателей.

При планировании бюджета за основу принимаются показатели прогноза социально-экономического развития территории.

В настоящее время проект бюджета составляется на среднесрочную перспективу: на три года - очередной финансовый год и плановый период.

Составление бюджета на среднесрочную перспективу осуществляется с целью обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета

Составление проекта бюджета - исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований.

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

В общем виде под прогнозом следует понимать научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях и сроках его осуществления.

Процесс разработки прогнозов называется прогнозированием. Прогнозирование есть составление прогноза развития, распространения чего-либо (например, науки, отрасли производства, процесса, отношений и т.д.) на основании изучения тщательно отобранных данных. В проблеме прогнозирования различают два аспекта:

• теоретико-познавательный, подразумевающий описание возможных или желательных перспектив, состояний, решений проблем будущего,

•и управленческий, предполагающий использование информации о будущем при принятии решений.

Бюджетное прогнозирование является одним из важнейших направлений социально-экономического развития. Это процесс разработки прогнозов, основанных на научных методах познания бюджетных явлений и использования всей совокупности методов, средств и способов экономической прогностики (в переводе с греч. - методы составления, определения прогноза ).

Цель прогнозирования бюджета состоит в создании научных предпосылок, включающих научный анализ тенденций развития государственных фондов денежных средств, вариантное предвидение предстоящего развития поступлений доходов и направления использования бюджетных средств, оценку возможных последствий принимаемых решений, обоснование источников формирования доходов и направления расходования средств.

Под периодом упреждения при прогнозировании понимается отрезок времени от момента, для которого имеются последние статистические данные об изучаемом объекте, до момента, к которому относится прогноз.

Многообразие используемых в практической деятельности прогнозов образует определенную систему. Под системой бюджетного прогнозирования следует понимать определенное единство методологии, организации и разработки прогнозов, обеспечивающее их согласованность, преемственность и непрерывность.

В зависимости от характера исследуемых объектов выделяют следующие виды прогнозов: прогнозы доходов, расходов, внешних и внутренних заимствований.

Прогнозирование доходов охватывает изучение динамики налогооблагаемой базы по налоговым доходам, неналоговым доходам, взаимоотношений между бюджетами различных уровней.

Прогнозирование расходов характеризует динамику изменения расходов по их экономическому и функциональному содержанию.

Прогнозирование бюджета охватывает все аспекты и уровни его функционирования и основывается на совокупности всех перечисленных выше прогнозов, т.е. носит комплексный характер.

Разработка какого-либо прогноза есть поиск возможного реалистического, экономически верного решения. Любой прогноз обнаруживает вероятность различных вариантов развития, анализирует и обосновывает их. Он содержит материалы, необходимые для разработки финансовых документов, принятия обоснованных управленческих решений.

Прогнозирование имеет некоторые специфические особенности.

Во-первых, оно основано на прогностических методах.

Во-вторых, прогнозирование существует как самостоятельная отрасль знаний, так как ряд бюджетных процессов не поддается планированию и является исключительно объектом прогнозирования. Это демографические процессы, некоторые бюджетные услуги, отдельные источники доходов и некоторые другие. В период перехода к рынку перечень прогнозируемых явлений и процессов расширяется.

В-третьих, прогнозирование характеризует определенную, отличную от других путей познания бюджетного потенциала, а также самостоятельные, хотя и взаимосвязанные с ними формы предвидения его будущего состояния.

Прогнозирование базируется на следующих принципах:

• системности,

• научной обоснованности,

• адекватности,

• альтернативности,

• целенаправленности.

Принцип системности прогнозирования предполагает исследование количественных и качественных закономерностей в бюджетной системе, построение такой логической цепочки исследования, согласно которой процесс выработки и обоснование любого решения отталкивается от определения общей цели системы и подчинению достижению этой цели деятельности всех входящих в нее подсистем. При этом данная система рассматривается как часть более крупной социально-экономической системы, а также состоящей из определенного количества подсистем. Однако в условиях переходной экономики построить целостную систему моделей бюджетного прогнозирования очень сложно, поскольку это сопряжено с рядом трудностей методологического и организационного характера. Решение этой проблемы может быть достигнуто на основе унификации блочных моделей, вычислительных способов решения, создание информационного банка данных.

Принцип научной обоснованности означает, что в бюджетных прогнозах всех уровней всесторонний учёт требований объективных экономических законов должен базироваться на применении научного инструментария, глубокого изучения достижений отечественного и зарубежного опыта формирования прогнозов. Прогнозирование должно строиться на широком использовании методик и моделей как условия научного формирования прогнозов отдельных блоков комплексной системы, их обоснованности, действенности и своевременности.

Принцип адекватности прогноза объективным закономерностям характеризует не только процесс выявления, но и оценку устойчивых тенденций и взаимосвязей в развитии народного хозяйства и создания теоретического аналога реальных экономических процессов с полной и точной имитацией.

Реализация принципа адекватности предполагает учет вероятностного, стохастического характера реальных процессов. Это означает необходимость оценки как сложившихся отклонений, так и таких, которые могут иметь место, а также господствующих тенденций, определение возможной области их расхождения, т.е. оценку вероятности реализации выявленной тенденции.

Принцип альтернативности прогнозирования связан с возможностью развития народнохозяйственного комплекса и его отдельных звеньев по разным траекториям, при разных взаимосвязях и структурных соотношениях. При переходе от имитации сложившихся процессов и тенденций к предвидению их будущего развития возникает необходимость построения альтернатив, т.е. определения одного из двух или нескольких возможных, а зачастую и противоположных, взаимоисключающих путей развития хозяйства.

Принцип целенаправленности представляет активный характер прогнозирования, поскольку содержание прогноза не сводится только к предвидению, а включает и цели, которые предстоит достигнуть в экономике путем активных действий органов государственной власти и управления.

Основными функциями прогнозирования являются:

• научный анализ экономических, социальных, научно-технических процессов и тенденций;

• исследование объективных связей бюджетных явлений развития в конкретных условиях в определенном периоде;

• оценка объекта прогнозирования;

• выявление объективных альтернатив экономического и социального развития;

• накопления научного материала для обоснованного выбора определенных решений.

Рассмотрим некоторые из названных функций более подробно.

Научный анализ осуществляется по трем стадиям, или этапам: ретроспекция, диагноз, проспекция.

Под ретроспекцией понимается этап прогнозирования, на котором исследуется история развития объекта прогнозирования для получения его систематизированного описания. На стадии ретроспекции происходит сбор, хранения и обработка информации, источников, необходимых для прогнозирования, оптимизация как состава источников, так и методов измерения и предоставления ретроспективной информации, уточнение и окончательное формирование структуры и состава характеристик объекта прогнозирования.

Диагноз – этап прогнозирования, на котором исследуется систематизированное описание объекта прогнозирования с целью выявления тенденции его развития и выбора моделей и методов прогнозирования. На стадии диагноза производится анализ объекта прогнозирования, который лежит в основе прогнозной модели. Этот анализ заканчивается не только разработкой модели прогнозирования, но и выбором адекватного метода прогнозирования.

Проспекция - этап прогнозирования, на котором по данным диагноза разрабатываются прогнозы развития объекта прогнозирования в будущем, производится оценка достоверности, точности или обоснованности прогноза (верификации), а также реализация цели прогноза путём объединения конкретных прогнозов на основе принципов прогнозирования (синтез). На стадии проспекции выявляется недостающая информация об объекте прогнозирования, уточняется ранее полученная, вносятся коррективы в модель прогнозируемого объекта в соответствии с вновь поступившей информацией.

Исследование объективных связей финансовых отношений государства в процессе разработки механизма использования механических законов, являющихся отражением существенных причинно-следственных связей, явлений выражающих их повторяемость в определённых условиях. Вместе с тем при прогнозировании необходимо учитывать и неопределённость, обусловленную вероятностным действием экономических законов, неполнотой их знания, наличием субъективного фактора при принятии плановых решений, несовершенством и недостаточной надёжностью информации.

Оценка объекта прогнозирования базируется на сочетании аспектов детерминированности и неопределённости.

Детерминизм – философская концепция, признающая объективную закономерность и причинную обусловленность всех явлений природы и общества. Детерминировать – значит определять, обусловливать. При абсолютном детерминизме исчезает возможность альтернативного выбора решений. При абсолютной неопределённости конкретное представление будущего невозможно. Поэтому при отсутствии одного из аспектов прогнозирование теряет смысл.

Выявление объективных альтернатив исследуемого процесса и тенденции его развития на перспективу предполагает необходимость выбора между взаимоисключающими возможностями. Необходимо ставить под контроль экономические и социальные процессы, определять в соответствии с поставленными перспективными целями оптимальные пропорции на длительный период.

Реализация функций прогнозирования позволяет определить общие и специфические подходы, составляющие его научную основу. В прогнозировании используются следующие общенаучные подходы: исторический и комплексный.

Исторический подход заключается в рассмотрении каждого явления и процесса во взаимосвязи его исторических форм. В процессе прогнозирования следует исходить из того, что современное исследуемого объекта есть закономерный результат его предшествующего развития, а будущее – закономерный результат его развития в прошлом и настоящем.

Комплексный подход предполагает рассмотрение объекта исследования в его связи и зависимости с другими процессами и явлениями. В его рамках выделяют в качестве специфических, генетический ( исследовательский, поисковый) и нормативный (целевой) подходы.

При генетическом подходе конечной целью является определение возможных состояний объекта прогнозирования в перспективе, с учётом сохранения существующих тенденций развития этого объекта. При этом не учитываются условия, которые могут изменить эти тенденции. При нормативном подходе принимается в качестве цели определение путей и сроков достижения возможного состояния объекта прогнозирования в будущем. Исследуются и прогнозируются возможные пути изменения тенденции за счёт интенсификации производства, изменения его структуры, динамика экономических показателей, производительности труда и т.д. Оба названных подхода связаны между собой, взаимно дополняют друг друга и, как правило, используются в совокупности, обеспечивая комплексное изучение прогнозируемого явления или процесса.

2.3 Методы прогнозирования и планирования

Совокупность прогнозирования можно сгруппировать по различным признакам: степени формализации; общему принципу действия; способу получения и обработки информации; направлениям и назначению прогнозирования; процедуре получения параметров прогнозной модели и некоторым другим. Например, по принципу обработки информации об объекте можно выделить: статистические методы, методы аналогии, опережающие методы.

1. Статистические методы объединяют методы обработки количественной информации по принципу выявления содержащихся в ней математических закономерностей развития и математических взаимосвязей характеристик объекта с целью получения прогнозных моделей.

2. Методы аналогий направлены на то, чтобы выявить сходство в закономерностях развития процессов и на этом основании строить прогнозы.

3. Опережающие методы прогнозирования базируются на определенных принципах социальной обработки финансовой информации, реализующих в прогнозе ее свойство опережать развитие объекта прогнозирования. В свою очередь их можно разделить на методы исследование динамики развития объекта и методы исследования и оценки уровня развития объекта.

Наибольшее распространение имеет группировка методов прогнозирования по степени формализации, в соответствии с которой все методы можно разделить на интуитивные (методы экспертных оценок) и формализованные.

Интуитивные методы прогнозирования.

Интуитивные методы прогнозирования как научный инструмент решения сложных неформализуемых проблем позволяют получить прогнозную оценку состояния развития объекта в будущем независимо от информационной обеспеченности. Их сущность заключается в построении рациональной процедуры интуитивно-логического мышления человека в сочетании с количественными методами оценки и обработки полученных результатов. При этом обобщенное мнение экспертов принимается как решение проблемы.

Характерными особенностями методов экспертных оценок, применяемых весьма широко, являются, во-первых, научно обоснованная организация проведения всех этапов экспертизы, обеспечивающая наибольшую эффективность работы на каждом из этапов; во-вторых, применение количественных методов, как при организации экспертизы, так и при оценке суждений экспертов и формальной групповой обработке результатов. Наиболее часто эти методы используются при рассмотрении социальных вопросов, где невозможно выработать формализованную прогностическую модель.

Посредством применения методов экспертных оценок целесообразно решать следующие типовые задачи: составления перечня возможных событий в различных областях за определенный промежуток времени; определение наиболее вероятных интервалов времени совершения совокупности событий; определение целей и задач управления с упорядочением их по степени важности; разработка альтернативных вариантов решения задачи с оценкой их предпочтения; альтернативное распределение ресурсов для решения задач с ранжированием их очередности; альтернативные варианты принятия решений в определенной ситуации с оценкой их предпочтительности.

Организация процедуры экспертной оценки включает несколько направлений: формирование репрезентативной экспертной группы; подготовку и проведение экспертизы; статистическую обработку полученных результатов опроса.

В зависимости от организации экспертной оценки и формы опроса экспертов различают методы индивидуальных и коллективных экспертных оценок. Методы индивидуальных экспертных оценок имеют несколько разновидностей: метод «интервью», аналитический метод, метод написания сценария.

При методе «интервью» осуществляется непосредственный контакт эксперта со специалистом по схеме «вопрос-ответ», в ходе которого прогнозист в соответствии с заранее разработанной программой ставит перед экспертом вопросы относительно перспектив развития прогнозируемого объекта.

При аналитическом методе осуществляется логический анализ какой-либо прогнозируемой ситуации, составляются докладные записки. Он предполагает самостоятельную работу эксперта над анализом тенденции, оценкой состояния и путей развития прогнозируемого объекта.

Метод написания сценария основан на определении логики процесса или явления во времени при различных условиях. Основное назначение сценария – определение генеральной цели развития объекта прогнозирования, выявление основных факторов фона и формулирование критериев для оценки верхних уровней дерева целей. Ценность сценария тем выше, чем меньше степень неопределенности, т.е. чем больше степень согласованности мнений экспертов в осуществимости событий, в развитии процесса и т.д.

Основным преимуществом рассмотренных выше методов является возможность максимального использования индивидуальных способностей экспертов и незначительность психологического давления, оказываемого на отдельных работников.

Методы коллективных экспертных оценок имеют следующие разновидности: метод «комиссий», метод «Дельфи», метод «коллективной генерации идей» («мозговая атака»), метод морфологического анализа и др.

Содержание метода «комиссий» следующие. Создаётся рабочая группа, в функции которой входят: назначение экспертов, проведение опроса, обработка материалов, анализ результатов коллективной экспертной оценки. Уточняются основные направления развития объекта, а также составляется матрица, отражающая генеральную цель, подцели и средства их достижения, т.е. направления научных исследований и разработок, результаты которых могут быть использованы для достижения цели.

Затем разрабатываются вопросы для экспертов, но содержание вопросов должно определяться спецификой прогнозируемого объекта.

Далее следует проведение опроса экспертов и статистическая обработка материалов, которые характеризуют обобщённое мнение и степень согласованности индивидуальных оценок экспертов. Они служат исходной базой для синтеза прогнозных гипотез, вариантов развития исследуемого явления или процесса. Методика представляет собой совокупность оценок относительной важности, назначенных экспертами каждого из оцениваемых направлений, исследований и разработок, выражающихся в баллах и принимающих значения от 0 до 1, от 0 до 10,от 0 до100и т.д. Эти оценки по определённому вопросу сводятся в таблицу, сроки – которой соответствуют направлениям исследований, а столбцы- порядковым номерам экспертов.

Метод «Дельфи» - один из наиболее распространённых методов экспертных оценок. Его основными особенностями являются: анонимность экспертов, полный отказ от личных контактов экспертов и коллективных обсуждений; обеспечение экспертов информацией, включая и обмен её между экспертами, после каждого тура опроса при сохранении анонимности оценок, аргументации и критики; обоснование ответов экспертов по запросу организаторов.

Метод «коллективной генерации идей» включает два элемента: выявление вероятностных вариантов развития объекта прогнозирования и их оценка. При «мозговой атаке» сначала активизируется творческий потенциал специалистов, что находит отражение в генерации определённой идеи. Затем следует процесс деструирования (разрушения, критики )этой идеи и формулируется контридея. Это позволяет за короткое время путём вовлечения всех экспертов в активный творческий процесс получить продуктивные результаты.

Метод «морфологического анализа» представляет собой упорядоченный способ рассмотрения объекта и получения систематизированной информации по всем возможным вариантам его развития. Он включает ряд приёмов, имеющих единый принцип действий: систематизированное рассмотрение характеристик объекта, стремление не пропустить ни одной из них, ничего не отбрасывать без предварительного исчерпывающего исследования. Этой цели служит приём систематизированного охвата информации с последующим исследованием её по методу «морфологического ящика».

Последний строится в виде дерева или матрицы, в клетках которых помещены соответствующие характеристики объекта. Последовательное соединение одного из параметров первого уровня с одним из параметров последующего уровня представляет собой одно из возможных альтернатив его состояния.

Группа методов коллективных экспертных оценок основана на том, что при коллективном мышлении, во-первых, выше точность результата и, во-вторых, при обработке индивидуальных независимых оценок, выносимых экспертами, могут возникнуть продуктивные идеи.

Формализованные методы прогнозирования

Формализованные методы прогнозирования базируются на математической теории, которая обеспечивает повышение достоверности и точности прогнозов, значительно сокращает сроки их выполнения, позволяет облегчить деятельность по обработке информации и оценке результатов. В состав формализованных методов прогнозирования входят: методы экстраполяции и методы математического моделирования.

Термин « экстраполяция» имеет несколько толкований. В широком смысле слова экстраполяция – это метод научного исследования, заключающийся в распространении выводов, полученных из наблюдения над одной частью явления, на другую его часть.

В узком смысле слово экстраполяция – это нахождение по ряду данных функций других её значений, находящихся в не этого ряда. Экстраполяция заключается в изучении сложившихся в прошлом и настоящем устойчивых тенденций экономического развития перенесение их на будущее. В прогнозировании экстраполяция (экстраполирование) применяется при изучении временных рядов и представляет собой нахождение значений функций за пределами области её определения с использованием информации о проведении данной функции в некоторых точках, принадлежащих области её определения.

Различают перспективную и ретроспективную экстраполяцию. Перспективная экстраполяция предполагает продолжение уровней ряда динамики на будущее на основе выявленной закономерности изменения уровней в изучаемом отрезке времени . Ретроспективная экстраполяция характеризуется продолжением уровня ряда динамики в прошлое.

Понятием, противоположным экстраполяции, является интерполяция, интерполирование, которое предусматривает нахождение промежуточных значений функции в области её определения. При изучении временных рядов в необходимости может производиться интерполирование промежуточных уровней.

Разграничивают формальную и прогнозную экстраполяцию. Формальная экстраполяция базируется на предложении и сохранении в будущем прошлых и настоящих тенденций развития объекта. Прогнозная экстраполяция увязывает фактическое состояние исследуемого объекта с гипотезами его развития. Она предполагает необходимость учёта в перспективе альтернативных изменений самого объекта, его сущности.

При формировании прогнозов с помощью экстраполяции исходят из статистически складывающихся тенденций изменения те или иных количественных характеристик объекта. Экстраполируются оценочные, функциональные, системные и структурные характеристики, например, количественные характеристики экономического, научного, производственного потенциала. Степень реальности такого рода прогнозов в значительной мере обусловливается аргументированностью выбора пределов «экстраполяции» по отношению к сущности рассматриваемого явления. Последовательность действий при статистическом анализе тенденций и экстраполировании состоит в следующем:

1. Чёткое определение задачи, выдвижение гипотез о возможном развитии прогнозируемого объекта, обсуждение факторов, стимулирующих или препятствующих развитию данного объекта, определение необходимой экстраполяции и её допустимой дальности.

2. Выбор системы параметров, унификация различных единиц измерения, относящихся к каждому параметру в отдельности.

3. Сбор и систематизация данных. Перед сведением их в соответствующие таблицы проверяется однородность данных и их сопоставимость.

4. Выявление тенденций или симптомов изменения изучаемых величин в ходе статистического анализа и непосредственной данных.

В экстраполяционных прогнозах предсказание конкретных значении изучаемого объекта или параметра в какой-то определённый период времени не считается основным компонентом. Особо важным здесь является своевременное фиксирование объективно процесса. Под тенденцией развития понимают некоторое его направление, долговременную эволюцию. Обычно тенденцию стремятся представить в виде более или менее гладкой траектории.

Для повышения точности экстраполяции используются различные приёмы. Например, экстраполируемая часть общей кривой развития ( тренд ) корректируется с учётом реального опыта функционирования отрасли – аналога исследований или объекта, опережающих в своём развитии прогнозируемый объект.

Тренд – это изменение, определяющее общее направление развития, основную тенденцию временных рядов. Под ним понимается характеристика основной закономерности движения во времени, в некоторой мере свободной от случайных воздействий. Тренд – это длительная тенденция изменения экономических показателей. При разработке моделей прогнозирования тренд оказывается основной составляющей прогнозируемого временного ряда, на которую уже накладываются другие составляющие. Результат при этом связывается исключительно с ходом времени. Предполагается, что через время можно выразить влияние всех основных факторов.

Задача прогноза состоит в определении вида экстраполируемых функций на основе исходных эмпирических данных и параметров выбранной функции. Первым этапом является выбор оптимального вида функции, дающей наилучшее описание тренда. Следующим этапом является расчёт параметров выбранной экстраполяционной функции. При оценке параметров зависимостей наиболее распространёнными являются метод наименьших квадратов и его модификаций, метод экспоненциального сглаживания, метод скользящей средней и другие.

Сущность метода наименьших квадратов состоит в отыскании параметров модели тренда, минимизирующих её отклонение от точек исходного временного ряда, т. е. минимизации суммы квадратических отклонений между наблюдаемыми и расчётными величинами. Модель тренда может различаться по виду. Её выбор в каждом конкретном случае осуществляется в соответствии с рядом статистических критериев. Наибольшее распространение в практических исследованиях получили следующие функции: линейная, квадратичная, степенная, показательная, экспоненциальная, логическая. Особенно широко применяется линейная, или линеаризуемая, т.е. сводимая к линейной форме, как наиболее и простая в достаточной степени удовлетворяющая исходными данными. Метод наименьших квадратов широко применяется в прогнозировании в силу его простоты и том, что модель тренда жёстко фиксируется, а это делает возможным его применение только при небольших периодах упреждения, т.е. при краткосрочном прогнозировании.

Метод экспоненциального сглаживания даёт возможность получить оценки параметров тренда, характеризующих не средний уровень процесса, а тенденцию, сложившуюся к моменту последнего наблюдения. Этот метод позволяет оценить параметры модели, описывающей тенденцию, которая сформировалась в конце базисного периода. Он не просто экстраполирует действующие зависимости в будущее, а приспосабливается, адаптируется к изменяющимся во времени условиям.

Метод экспоненциального сглаживания применяется при кратко- и среднесрочном прогнозировании. Его преимущества состоят в том, что он не требует обширной информационной базы и предполагает её интенсивный анализ с точки зрения информационной ценности различных членов временной последовательности. Модели, описывающие динамику показателя, имеют простую метематическую формулировку, а адаптивная эволюция параметров позволяет отразить неоднородность и текучесть свойств временного ряда.

Метод скользящей средней дает возможность выравнивать динамический ряд путем его расчленения на равные части с обязательным совпадением в каждой из них сумм модельных и эмпирических значений.

В целом методы экстраполяции, основанные на продлении тенденций прошлого и настоящего на будущий период, могут использоваться в прогнозировании лишь при периоде упреждения до пяти или семи лет. Важнейшим условием является наличие устойчиво выраженных тенденций развития какого-либо явления или процесса социально- экономической действительности. При более длительных сроках прогноза эти методы не дают точных результатов.

Распространение методикой описания тех или иных процессов и явлений служит моделирование, которое следует понимать как исследование объектов познания на их моделях. Она предполагает построение моделей реально существующих предметов и явлений: живых организмов, инженерных инструкций, общественных систем, различных процессов, в том числе и социально-экономических. Моделирование считается достаточно эффективным средством прогнозирования.

В научной литературе термин «модель» означает какой-либо условный образ объекта исследования. Модель – это схема, изображение или описание какого-либо явления или процесса в природе и обществе. Модель конструируется субъектом исследования так, чтобы операции отображали характеристики объекта, существенные для цели исследования (взаимосвязи, структурные и функциональные параметры и т.п.) Модель – один из важнейших инструментов бюджетного прогнозирования, научного познания исследуемого процесса. Поэтому вопрос об адекватности модели объекту (т.е. о качестве отображения) правомерно решать лишь относительно определённые цели.

Содержанием процесса моделирования являются: конструирование модели на основе предварительного изучения объекта или процесса, выделение его существенных характеристик или признаков; теоретический и экспериментальный анализ модели; сопоставление результатов моделирования с фактическими данными об объекте или процессе; корректировка и уточнение модели.

Для описания моделей (включая алгоритмы и их действия) используется математический аппарат. Это связано с преимуществами математического подхода к много стадийным процессам обработки информации, использованием идентичных средств формирования задач, поиска методов их решения, фиксации этих методов и их преобразования в программы, рассчитанные на применение средств вычислительной техники.

Средством изучения закономерностей развития социально-экономических процессов является экономико-математическая модель. Под экономическо-математческой моделью (ЭММ) понимается методика доведения до полного, исчерпывающего описания процесса получения и обработки исходной информации и правил решения рассматриваемой задачи в достаточно широком спектре конкретных случаев. ЭММ – это система формализованных соотношений, описывающих основные взаимосвязи элементов образующих экономическую систему.

Эконометрика - наука, изучающая конкретные количественные взаимосвязи экономических процессов с помощью экономико-математических методов и моделей. Система ЭММ эконометрического типа служит для описания относительно сложных процессов экономического или социального характера. Эконометрическое моделирование основано на обработке статистической информации ретроспективного характера, оценке отдельны переменных величин, их параметров.

Эта модель показывает зависимость потребности в финансировании от двух факторов; количества потребителей бюджетных услуг и норм расходов и называется дескриптивной (описательной).

Разработка системы моделей бюджетного прогнозирования проходит три этапа. Первый предполагает разработку локальных методик бюджетного прогнозирования. Здесь прорабатываются отдельные модели и подсистемы моделей бюджетного прогнозирования. Разработанные модели должны быть взаимно увязаны и составлять единую систему для целей прогнозирования, обеспечивающую взаимодействие отдельных моделей в соответствии с определенными требованиями, которые фиксируются в программе исследований по проблеме в целом.

Второй предусматривает создание системы взаимодействующих моделей бюджетного прогнозирования на базе разработки локальных методик прогнозирования. Здесь уточняются и согласовываются подсистемы моделей, проверяется их взаимодействие, определяется последовательность использования отдельных моделей, а также приемов оценки методов проверки получаемых комплексных прогнозов. Составляются соответствующие программы для решения задач на ЭВМ.

Третий включает уточнение и развитие отдельных локальных систем и методик в ходе создания системы моделей прогнозирования и практического их использования.

Отдельные модели и система моделей бюджетного прогнозирования должны отвечать определенным требованиям, предопределяющим методы, с помощью которых следует разрабатывать модели, а также методы и средства осуществления расчетов. Содержание этих требований сводится к следующим положениям. Методика должна:

• давать четкое описание последовательности правил (т.е. алгоритмы), позволяющее составить прогноз при достаточно широких предположениях о характере и значениях исходной информации;

• использовать методы и технические средства, позволяющие проводить расчеты своевременно и многократно. При этом следует исходить из неоднородной и большой по объему, меняющейся по вариантам прогноза информации;

• учитывать сложные, многофакторные связи прогнозируемых процессов и показателей. В этих условиях необходимо выявление важнейших и устойчивых закономерностей и тенденций как на исходном материале, так и в процессе анализа результатов, получаемых по данной методике, и их расчетов по комплексу связанных с ней моделей;

• содействовать согласованию отдельных прогнозах в их системе, обеспечивающей непротиворечивость и взаимную корректировку прогнозов

Применение математических методов является необходимым условием для разработки и использования методов моделирования в прогнозировании бюджетов всех уровней, что обеспечивает высокую степень обоснованности, действенности и своевременности прогнозов развития системы государственных финансов. При этом используют систему моделей прогнозирования бюджетов, под которой следует понимать совокупность методик и моделей, позволяющую дать согласованный и непротиворечивый прогноз налоговой базы, контингентов потребителей бюджетных услуг, основывающийся на изучении складывающихся в текущем и будущем периодах тенденций и закономерностей, на заданных целевых установках, на имеющихся источниках финансирования, выявленных потребностях бюджета и их динамике.

В прогностике выделяют различные виды моделей: оптимизационная, статистические (с учетом фактора времени) и динамические, факторные, структурные, комбинированные и др. В зависимости от уровня агрегирования один и тот же тип моделей может быть применен к различным экономическим объектам. Отсюда выделяют модели макроэкономические, межотраслевые, межрегиональные, отраслевые, региональные. Моделирование применяется не только в прогнозировании бюджетов, но и в планировании. Наиболее распространенными методами математического моделирования являются корреляционно-регрессионный метод, модель межотраслевого баланса, оптимизационные модели.

Глава 3

3.1 Необходимость перспективного финансового планирования

Международный опыт свидетельствует о том, что практика составления годового бюджета стала дополняться планированием бюджета на многолетнюю перспективу. Потребность в многолетнем бюджетном планировании связана, в частности, с необходимостью учета в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств, учета влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных внешних факторов (социальных, демографических, экономических), а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач.

В настоящее время все страны Европейского Союза разрабатывают среднесрочные бюджетные программы. Общим требованием Европейской комиссии является представление ими ежегодно трехлетней программы стабильности и роста. Международный опыт показал, что наиболее приемлемой и разумной является разработка трехлетних бюджетных планов, в которых первый год является очередным бюджетным годом, на который составляется годовой бюджет, а два других — годы, следующие за очередным годом. Бюджетные планы с большим горизонтом планирования подвержены риску значительных ошибок в прогнозах бюджетных доходов и колебании экономической конъюнктуры.

Одной из задач бюджетной реформы РФ в настоящее время является переход к среднесрочному (на несколько лет) бюджетному планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменений внешних факторов и условий, обоснование изменений, вносимых на основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировка или разработка бюджетных корректировок на последующие годы прогнозного периода.

Перспективный финансовый план разрабатывается в целях:

• информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;

• комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, финансовой политики;

• отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективное бюджетное планирование позволяет решать следующие задачи:

• обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;

• определение приоритетов развития территории и их отражение в перспективном финансовом плане, а через него в бюджетах, с учетом ограничений по доходам;

• формирование обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории;

• осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;

• повышение обоснованности стратегических решений;

• повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

В соответствии со ст. 174 Бюджетного кодекса перспективный финансовый план – документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Перспективный бюджетный план можно сравнить со своего рода бизнес-планом территории, из которого видны, например, источники погашения по внешним и внутренним обязательствам.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых:

первый год-это год, на который составляется бюджет;

следующие два года - плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа. Такой порядок обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями социально-экономической политики и условиями их достижения

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год.

Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации. При разработке перспективного финансового плана не требуется точного указания отдельных статей доходов и расходов - достаточно использования более расширенных, укрупненных показателей бюджетной классификации.

3.2 Этапы разработки перспективного финансового плана

Ежегодный цикл бюджетного планирования начинается после утверждения законодательным (представительным) органом проекта бюджета, но не позднее начала года, предшествующего прогнозируемому, и заканчивается после принятия указанным органом бюджета на очередной финансовый год.

Перспективный финансовый план разрабатывается в рамках цикла финансового планирования и осуществляется в три этапа.

На первом этапе разрабатываются и утверждаются сценарные условия и основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.

Сценарные условия содержат прогнозируемые на плановый период значения основных макроэкономических показателей, к числу которых рекомендуется отнести:

1. Динамику валового регионального продукта (для субъектов Федерации), объем промышленного производства, оборота оптовой и розничной торговли (преимущественно для муниципальных образований).

2. Динамику темпов роста базовых отраслей экономики с выделением тех отраслей экономики (видов деятельности), которые имеют наибольшее социально-экономическое значение для данной территории.

3. Прогноз индекса розничных цен, цен и тарифов на платные услуги, цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, как федерального уровня (газ, электроэнергия, железнодорожные перевозки, теплоэнергия), так и местного уровня (локальные монополии).

4. Объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по группам подакцизных товаров и наиболее значимым отраслям экономики, в том числе с выделением показателей по малому предпринимательству и крупнейшим налогоплательщикам.

5. Среднегодовую стоимость амортизируемого имущества, остаточную стоимость основных фондов, кадастровую стоимость земли.

6. Оборот розничной торговли, платные услуги населению.

7. Численность населения (в том числе численность занятых в экономике, по различным социально значимым группам).

8. Инвестиции в основной капитал в разрезе всех источников финансирования, в том числе за счет средств регионального (местного) бюджета, включая межбюджетные трансферты из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы, направляемые на софинансирование капитальных расходов.

9. Фонд заработной платы.

10. Величину прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения и иных наборов товаров и услуг, применяемых для определения объемов финансирования отдельных расходных полномочий.

11. Прибыль и убытки организаций.

12. Стандарты оплаты населением жилищно-коммунальных услуг.

13. Уровень износа основных фондов по отдельным отраслям экономики, включая жилищно-коммунальное хозяйство, пассажирский транспорт.

14. Дополнительные показатели, отражающие специфику региона (муниципалитета).

Сценарные условия рекомендуется разрабатывать как минимум в двух основных вариантах (основанных на разных вариантах социально-экономического развития).

Сценарные условия разрабатываются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования), отвечающим за развитие экономики, и утверждаются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципалитета).

На втором этапе разрабатываются и утверждаются основные показатели перспективного финансового плана.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются по специальной форме, конкретный перечень показателей и степень их детализации зависят от приоритетов среднесрочного планирования территории.

Основные показатели перспективного финансового плана рекомендуется разрабатывать не менее чем в двух основных вариантах, основанных на разных вариантах прогнозов социально-экономического развития.

Варианты могут быть основаны, в частности, на продолжении реализации прежних приоритетов администрации, а также на учете новых приоритетов, заложенных в программу действий администрации. Основным принципом бюджетного планирования должно стать обеспечение в среднесрочной перспективе действующих и принимаемых обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной (муниципальной) политики.

Объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В случае невыполнения указанного условия (например, невозможности обеспечения обязательств при реализации наиболее неблагоприятного варианта прогноза социально-экономического развития) действующие обязательства подлежат сокращению.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются в условиях действующего законодательства, влияющего на доходы бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

По решению Рабочей комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты основных показателей перспективного финансового плана, в частности, в соответствии с различными вариантами макроэкономических показателей.

На третьем этапе разрабатывается проект перспективного финансового плана.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из утвержденного высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) варианта основных показателей перспективного финансового плана с целью определения основных параметров (характеристик) бюджета территории в плановом периоде. Вместе с тем по мере внедрения в практику бюджетного планирования расходов отдельных элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках перспективного финансового плана необходимо дополнительно установить предельные объемы бюджетов главных распорядителей бюджетных средств.

При разработке перспективного финансового плана финансовый орган субъекта Российской Федерации (местного самоуправления) и орган, отвечающий за развитие экономики, могут вносить в Рабочую комиссию предложения по корректировке сценарных условий и (или) основных показателей перспективного финансового плана в соответствии с прогнозом социально-экономического развития.

Предельные объемы бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде целесообразно определять раздельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств.

Сокращение общего объема бюджета действующих обязательств субъекта бюджетного планирования по сравнению с ранее утвержденным в составе перспективного финансового плана объемом допускается только в случае изменения (снижения) индексов-дефляторов (коэффициентов), применяемых для расчета ассигнований для исполнения действующих обязательств, и (или) в соответствии с решениями высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по сокращению (отмене, прекращению действия) в плановом периоде конкретных видов действующих обязательств.

Бюджет принимаемых обязательств распределяется в соответствии с решениями высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по результатам рассмотрения:

• предложений финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по распределению бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования в связи с реализацией принятых или планируемых решений высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования), например, по повышению зарплаты, введению (повышению) стандартов услуг, реализации новых приоритетов и т.п.;

• предложений субъектов бюджетного планирования, которые рекомендуется рассматривать на основе сопоставления результативности по заранее утвержденной процедуре и критериям.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования), рассматривается Рабочей комиссией и может быть утвержден высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Перспективный финансовый план, утвержденный высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) или прикладываемый к проекту бюджета как информационный материал, направляется в порядке информации в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации (муниципального образования), а также органам государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Уточненный перспективный финансовый план направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) одновременно с внесением проекта регионального (местного) бюджета.

В рамках перспективного финансового плана осуществляется согласование всех инструментов экономической и финансовой политики в среднесрочной перспективе (см. рис. 3.1).

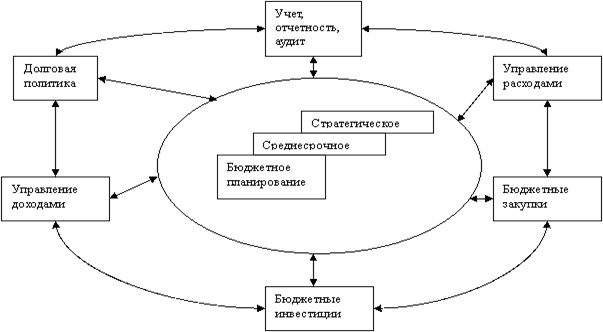


Рис. 3.1. Согласование инструментов экономической и финансовой политики

3.3 Формирование среднесрочного финансового плана

Среднесрочный (перспективный) финансовый план формируется, как правило, на основании среднесрочного экономического и финансового прогноза. Однако способы формирования среднесрочного финансового плана на основании такого прогноза отличаются друг от друга в разных странах.

В Германии основные параметры среднесрочного финансового плана формируются Советом по финансовому планированию, который обеспечивает согласованность между бюджетами разных уровней. На заседаниях Совета в результате переговоров между представителями всех трех уровней власти определяются параметры и совокупный объем государственных расходов на среднесрочную перспективу, а также распределение бюджетных ресурсов между бюджетами трех уровней. По достижении договоренности все уровни власти модифицируют свои бюджеты в соответствии с параметрами, определенными в среднесрочном финансовом плане. В этом смысле многолетние бюджетные показатели функционируют в контексте финансового плана, благодаря чему обеспечивается согласованность бюджетной политики и бюджетных решений на всех уровнях власти с целями общенациональной макроэкономической политики.

В странах Британского Содружества среднесрочный финансовый план разрабатывается и уточняется либо Казначейством, либо Министерством финансов в соответствии с экономической программой правительства. В Канаде и Англии финансовая стратегия правительства находит свое выражение в лимитах расходов по министерствам на многолетний период. В Новой Зеландии Закон «О фискальной ответственности» требует, чтобы правительство представляло в парламент официальный доклад (положение) «О бюджетной политике» еще до начала бюджетного процесса. В США экономическая и фискальная стратегия правительства излагается в ежегодном экономическом докладе президента. Кроме того, многолетние лимиты на размер бюджетного дефицита в США определяются в законодательном порядке (Закон «Об обязательном исполнении бюджета»).

3.4 Полномочия субъектов РФ (муниципальных образований) по регламентации процесса среднесрочного и годового финансового планирования

Федеральное бюджетное законодательство дает лишь самые общие понятия среднесрочного планирования. Это открывает возможность, используя заданные законом рамки, создавать нормативную базу для более детального правового регулирования бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях по следующим вопросам.

1. Детализация целей и задач перспективного финансового планирования с учетом особенностей и приоритетов развития конкретной территории. Эти особенности и приоритеты могут быть как обусловлены особенностями социально-экономического развития территории, так и политическими решениями, предусматривающими в среднесрочном периоде первоочередное развитие определенных отраслей или первоочередное решение определенных социальных проблем.

2. Определение статуса перспективного финансового плана. Бюджетный кодекс Российской Федерации, упоминая о том, что перспективный финансовый план законодательно не утверждается, не определяет форму, процедуру и орган, принимающий решение об утверждении этого документа. Возможны следующие варианты решения данного вопроса:

• Перспективный финансовый план — информационный материал, прилагаемый к проекту бюджета на очередной год (наиболее частая практика на территориях в настоящее время);

• Перспективный финансовый план утверждается органом исполнительной власти (практика, рекомендуемая к внедрению);

• Перспективный финансовый план не разрабатывается (в перспективе по мере перехода к многолетним бюджетам).

Применительно к моделям реализации процесса бюджетного планирования («Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет», «многолетний бюджет») первый вариант может быть при первой и второй моделях, второй — только при второй, третий — только при третьей модели.

3. Приоритетность перспективного финансового плана по отношению к другим документам, содержащим результаты среднесрочного финансового планирования (например, к среднесрочным прогнозам социально-экономического развития, среднесрочным программам и концепциям развития территории (ее отдельных отраслей)), что должно быть закреплено в законодательных актах.

4. Форма перспективного финансового плана и степень его детализации зависят от места финансового плана в бюджетном процессе территории, степени готовности территории к внедрению новых стандартов в сфере управления общественными финансами, определенных Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., политическими приоритетами социально-экономического развития территории. Возможны следующие варианты:

а) по основным бюджетным показателям (объемы доходов, расходов, долга) без расшифровки их содержания;

б) по укрупненным статьям доходов и расходов;

в) по главным распорядителям бюджетных средств или их группам (необходимо для внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат), объемы бюджетов которых соответствуют перспективному финансовому плану, утвержденному ранее на соответствующий период.

Перспективный финансовый план рекомендуется сопровождать пояснительной (аналитической) запиской, содержащей следующие разделы:

• Мониторинг и анализ качества прогнозов предыдущих лет (с указанием фактических причин изменения ранее утвержденного перспективного финансового плана).

• Прогноз доходов с выделением налоговых, неналоговых доходов и финансовой помощи от бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы (возможно применение более детального порядка отражения доходов, в том числе по отдельным видам налогов, неналоговых доходов, финансовой помощи).

• Прогноз расходов с выделением расходов на оказание финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней бюджетной системы, принимаемых бюджетных обязательств (возможно применение детализации по отдельным направлениям расходов в рамках бюджетной классификации).

• Прогноз по межбюджетным отношениям (объемы межбюджетных трансфертов с выделением субвенций на исполнение делегируемых полномочий, поступающие из вышестоящих бюджетов и направляемые нижестоящим бюджетам).

• Предложения по использованию профицита или финансированию дефицита (включая параметры изменения государственного долга территории, резервного фонда, стабилизационного фонда или их аналогов).

5. Процедура формирования перспективного финансового плана. В частности, должны быть детализированы и закреплены:

• Порядок учета основных социально-экономических и политических приоритетов субъекта Российской Федерации (муниципального образования), основных направлений бюджетной, налоговой, инвестиционной, долговой политики, региональных и муниципальных программ. Например, первоочередное решение определенных социальных проблем или приоритетное развитие определенных отраслей должно быть отражено в перспективном финансовом плане адекватным финансированием, обеспечивающим выполнение поставленных задач.

• Место среднесрочного планирования в бюджетном процессе, что предполагает в соответствии с выбранной моделью бюджетного планирования определение статуса перспективного финансового плана, обязательности его применения, соотношения перспективного финансового плана и проекта бюджета в модели «Перспективный финансовый план и бюджет», порядка рассмотрения представительным органом власти).

• Конкретизация перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации, формализация типового документооборота.

• Использование при разработке перспективного финансового плана формализованных методик планирования доходов и расходов.

6. Порядок мониторинга исполнения перспективного финансового плана (сроки и процедура осуществления мониторинга, рассмотрение результатов мониторинга при возможном представлении результатов в представительный орган власти, порядок использования результатов мониторинга).

7. Процедура трансляции (перенесения) перспективного финансового плана в проект бюджета (если разработка перспективного финансового плана и проекта бюджета процедурно разнесены во времени, как в модели «Перспективный финансовый план и бюджет»). Для модели «Перспективный финансовый план + бюджет» перспективный финансовый план используется для разработки проекта годового бюджета в следующем цикле бюджетного планирования, при этом важную роль играет формализация процедур мониторинга и корректировки перспективного финансового плана.

8. Порядок и основания для корректировки перспективного финансового плана.

Глава 4

4.1 Понятие и сущность бюджетного потенциала территории

Под бюджетным потенциалом территории (например, АТО – административно-территориального объединения) следует понимать совокупность его экономических и нормативно-правовых условий, позволяющих сформировать оптимальную величину доходов, покрывающих расходы, а также обеспечить их целевое и эффективное использование.

Нормативные расходы - это установленная законодательством совокупность социальных норм и нормативов, определяющих уровень гарантий социальной защиты и обеспечивающих удовлетворение важнейших потребностей человека.

Система нормативных расходов включает удельные показатели в расчете на одного жителя или по численности категорий пользователей нормы и нормативы обеспеченности населения соответствующей инфраструктурой и услугами.

Теория анализа финансов позволяет рассматривать понятие «устойчивый бюджетный потенциал» не только как качественную характеристику, но и как количественно измеримое явление.

Т.о., под устойчивым бюджетным потенциалом территории понимается такое его состояние, при котором значения показателей, входящих в систему критериев его оценки, находятся в пределах нормативных значений и характеризуются положительной динамикой.

4.2 Система показателей определения устойчивости бюджетного потенциала

В анализе бюджетного потенциала АТО в качестве показателей предлагается использовать коэффициенты - относительные показатели состояния бюджета, рассчитываемые как отношения абсолютных бюджетных показателей друг к другу. Расчет показателей предлагается производить исходя из группировки расходов и доходов бюджета, статей актива и пассива баланса бюджета, т.е. исходя из приоритетности направлений использования средств и значимости источников бюджета территорий.

Для оценки устойчивости бюджетного потенциала АТО предлагается классификация доходов и расходов по следующим группам.

Показатели покрытия

Коэффициент абсолютного покрытия (К11)

Защищенные статьи расходов (Рз) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)

К11 =Рз /(ЗС +ФП)

Коэффициент срочного покрытия (К12)

Текущие статьи расходов(Рт) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)

К12 = Рт/ (ЗС +ФП)

Коэффициент текущего покрытия (К13)

Текущие и капитальные статьи расходов (Ртк)/ заемные средства (ЗС) и фин. помощь (ФП)

К13= Ртк/ (ЗС +ФП)

Показатели структуры капитала

Коэффициент собственности (К21)

Собственные доходы (Дс)/ все доходы (Д)

К21=Дс /Д

Коэффициент финансовой зависимости (К22)

Заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)/собственные доходы (Дс)

К22=(ЗС+ФП ) / Дс

Показатели обеспеченности

Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами (К31). Собственные налоговые доходы (Дсн) / все текущие и капитальные расходы (Ртк)

К31=Дсн / Ртк

Коэффициент обеспечения текущих обязательств собственными доходами (К32)

Собственные доходы налоговые (Дсн)/текущие расходы (Рт)

К32=Дсн/ Рт

Коэффициент соотношения дебиторской и кредиторской задолженностей (К33)

Дебиторская задолженность (ДЗ)/кредиторская задолженность (КЗ)

К33 = ДЗ / КЗ

Показатель кредиторской задолженности (К34)

Собственные доходы (Дс)/ кредиторская задолженность (КЗ)

К34= Дс / КЗ

Показатель дебиторской задолженности (К35)

Собственные доходы (Дс)/ дебиторская задолженность (ДЗ)

К35= Дс / ДЗ

Показатели доходности

Коэффициент собираемости доходов бюджета (К4)

Поступившие платежи в бюджет территории (ПП)/начисленные налоговые платежи в бюджет территории (НП)

К4=ПП / НП

4.3 Метод определения совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки бюджетного потенциала

Формирование нормированных показателей производится по формулам:

Первая группа (максимизация показателей)

Кi = (Кмакс-Кi (х))/ (Кмакс-Кмин)

Вторая группа (минимизация показателей)

Кi = (Кi (х)-K мин / (Кмакс-Кмин)

где Кi — нормированный показатель;

Кi (х) - абсолютное значение показателя;

Кмакс - максимальное значение показателя из совокупности АТО;

Кмин - минимальное значение показателя из совокупности АТО

Совокупная оценка бюджетного потенциала представляет собой характеристику, полученную в результате изучения множества показателей.

По итогам нормирования показателей все регионы РФ ранжируются по степени возрастания итогового показателя. Регионы с низким показателем рассматриваются как слабые, с высоким – как более сильные.

Территориям с низким бюджетным потенциалом предоставляются субвенции из областного бюджета. Территории с высоким бюджетным потенциалом могут быть признаны наиболее привлекательными для предоставления инвестиций и гарантий, поскольку инвестиционный риск данных территорий значительно ниже.

Глава 5

5.1 Понятие налогового потенциала

Потенциал вообще – это некая открытая и скрытая совокупность свойств предмета. Оценка потенциала может иметь разное направление: физический потенциал (спортсмена), экономический потенциал (предприятия), финансовый потенциал (банка) и др.

Понятие и оценка налогового потенциала достаточно новы, хотя практическая их составляющая имеет глубокие исторические корни.

Под налоговым потенциалом понимается способность национального хозяйства произвести и мобилизовать в бюджеты всех уровней долю национального дохода, определяемую потребностями общественного развития и возможностями государственных налоговых институтов.

Исходя из определения, формула исчисления налогового потенциала может иметь вид:



где НП – налоговый потенциал;

НБ – налоговая база по n-му налогу;

N – налоговая ставка по n-му налогу;

X1\*X2\*…\*Xm – коэффициенты, определяющие заданные условия.

Перечень коэффициентов, отражающих заданные условия исследования, может быть различен в зависимости от цели данного исследования и факторов, оказывающих влияние на величину налогового потенциала. Основные значения коэффициентов могут быть:

• уровень собираемости налогов (например, в конкретном регионе);

• показатель теневой экономики (той, которая выпадает из сферы эффективного воздействия фискальных органов);

• показатель качества налогового законодательства (наличие пробелов и неоднозначностей законодательства, приведших к законному уходу от налогов и проигрышам в судебных спорах фискальных органов).

То есть налоговый потенциал может шире использоваться, нежели прогноз налоговых поступлений.

5.2 Классификация налогового потенциала

Классификация налогового потенциала поможет глубже осмыслить сущность и назначение исследуемого понятия, точнее увидеть его возможности и правильно задать исходные данные. Основные ее положения могут быть представлены следующим образом (см. табл. 5. 1). Остановимся на наиболее важных критериях разграничения видов налогового потенциала.

Таблица 5.1

Классификация налогового потенциала

|  |  |
| --- | --- |
| Критерии (признаки) | Виды налоговых потенциалов |
| 1 | 2 |
| По сферам деятельности | - материальное производство;  - сфера слуг;  - сфера финансовых отношений. |
| По отраслям | - промышленность;  - сельское хозяйство;  - строительство;  - связь;  - отрасли сферы услуг. |
| По стадиям воспроизводственного процесса | - на стадии производства ВВП, ВНП, ЧП;  - на стадии обмена;  - на стадии распределения;  - на стадии потребления. |
| По субъектам хозяйствования | - домашние хозяйства;  - предприятия;  - отрасли;  - регионы;  - национальное хозяйство. |
| По организационно-  правовой  форме предприятий | - индивидуальные частные предприятия;  - предприниматели без образования юридического лица;  - хозяйственные товарищества;  - общества с ограниченной ответственностью;  - акционерные общества;  - производственные кооперативы;  - государственные и муниципальные унитарные предприятия;  - некоммерческие организации. |
| По размерам предприятий | - малые;  - средние;  - крупные. |
| По объему (параметрам) налогового потенциала | - минимальный;  - оптимальный;  - максимальный |
| По способам исчисления | - баланс народного хозяйства до 1993г.;  - система национальных счетов после 1995г. |
| По времени | - в предшествующем периоде;  - текущий;  - перспективный. |
| По административно-территориальному признаку | - муниципальный;  - региональный;  - федеральный округ;  - федеральный. |
| По международному признаку | Налоговый потенциал государства, интеграционного блока, мирового сообщества. |
| По видам стран\* | Налоговый потенциал развитых стран, стран с переходной экономикой и развивающихся стран. |
| По системам экономической организации\* | - традиционная экономика;  - командная экономика  - чисто рыночная;  - смешанная. |
| По общественно экономическим формациям\* | - рабовладельческая;  - феодальная;  - капиталистическая;  - социалистическая. |

\* Средний показатель на душу населения

Исходя из рассмотренной классификации налогового потенциала, заданных целей и условий его анализа, сформулируем и соответствующие определения.

Максимальный (абсолютный) налоговый потенциал – это максимально возможный объем налоговых поступлений при максимальной (предельной) налоговой ставке. Он достигается в экстремальных условиях при свертывании значительной массы экономических и социальных программ, для преодоления последствий внезапно возникшей катастрофы (военной, экологической) за короткий период (год или менее). Действительно, история знает немало примеров, когда население страны во время ведения войн платит очень большие налоги. Общество может осознать такую необходимость. Однако долговременная повышенная налоговая нагрузка способствовала сокращению производства экономических благ и вызывала массовые недовольства. Поэтому государям и правительствам рано или поздно приходилось идти на компромисс.

Фактический налоговый потенциал – это возможный объем налоговых поступлений за определенный период (финансовый год) при заданных условиях (качественных характеристиках): экономики, налогового законодательства, налоговых органов, судебной системы и налоговой культуры.

Для оценки налогового потенциала чаще всего используется период продолжительностью в один год. Во-первых, потому, что понятие налогового потенциала интересно, прежде всего, для расчета бюджета на очередной год и, во-вторых, для выработки решений тактического и стратегического развития страны или региона, где годовая размерность налогового потенциала является наиболее оптимальным временным параметром. Период менее года неудобен тем, что ряд налогов имеет налоговый период год (налог на прибыль, налог на имущество, на дарение, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог и др.). За более длительный период, как правило, нагляднее рассматривать динамику развития налогового потенциала.

Оптимальный налоговый потенциал – это потенциал с учетом эффективных налоговых усилий, предусматривающих оптимальное соотношение темпов экономического роста и выполнения социальных программ.

Под налоговым потенциалом региона понимается возможный объем налоговых поступлений за определенный период (финансовый год) с учетом наличных ресурсов, тенденций экономического развития региона, проводимой налоговой политики в регионе, возможностей механизма налоговых изъятий, и динамики теневой экономики.

Исходя из последних экономических государственных решений по стимулированию развития малого бизнеса, актуально и определение соответствующего налогового потенциала.

Налоговый потенциал малого бизнеса региона – объем налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства за отчетный год с учетом тенденций социально-экономического развития, изменений налогового климата, инвестиционной региональной политики, динамики снижения (увеличения) административных барьеров и других факторов.

На областном уровне выделяют областной (региональный) бюджет и бюджет области (консолидированный).

Областной бюджет включает в себя налоговые поступления и прочие доходы, необходимые для финансирования обязательств региональных органов власти, касающихся области в целом.

Консолидированный бюджет области помимо областного бюджета включает в себя и бюджеты всех городов и районов, входящих в состав области. В законе о федеральном бюджете он называется консолидированный бюджет субъекта РФ.

В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги покрывают менее 15 процентов расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены.

5.3 Классификация факторов формирования налогового потенциала региона

Представим следующую классификацию конкретных факторов формирования налогового потенциала региона

Таблица 5.2

Классификация факторов формирования налогового потенциала региона

|  |  |
| --- | --- |
| Классификационный признак факторов | Их состав |
| 1 | 2 |
| Природно-климатический | - Размеры территории региона;  - Состояние естественных ресурсов;  - Климатические условия; |
| Геополитическое положение региона | - Местоположение в государстве;  - Защищенность от внешних угроз;  - Состояние национальных отношений. |
| Состояние экономики | - уровень развития народно-хозяйственного комплекса, его отраслевых, территориальных подразделений;  - состояние конкурентных отношений, степень монополизации экономики;  - инвестиционная привлекательность региона;  - размер инвестиций и эффективность их использования;  - доля теневой экономики в ВРП;  - качество межбюджетных отношений;  - административные барьеры и степень доверия власти;  - эффективность воспроизводственного процесса |
| Состояние налоговых институтов | - качество налогового законодательства;  - эффективность функционирования налоговых органов и органов налоговой полиции;  - состояние бухгалтерской отчетности;  - наличие судебной практики в неотвратимости наказания за налоговые п правонарушения и преступления;  - техническое оснащение налоговых органов;  - уровень развития налогового правосознания. |
| Социально-политические условия | - структура собственности на средства производства;  - состояние институциональных отношений;  - социально-политическая напряженность в обществе. |
| Демографический | - степень обеспеченности трудовыми ресурсами;  - занятость;  - уровень квалификации;  - возрастная структура кадров;  - продолжительность рабочего дня;  - интенсивность труда;  - структура миграционных процессов. |
| Управленческий | - структура органов управления;  - качество и стабильность управленческих кадров;  - техническое оснащение органов управления;  - степень коррумпированности органов власти;  - построение отношений с федеральным центром;  - налоговая политика;  - налоговое планирование и т.д. |

Факторы, перечисленные в таблице, возможно разделить на статические и динамические. К статическим следует относить природно-климатические и геополитическое положение региона. Они определяет начальные естественные условия развития налогового потенциала конкретного региона. Динамические - состояние экономики, налоговых институтов, социально-политические условия, демографический и управленческий факторы - постоянно изменяются и являются объектом воздействия человека.

Одно из основных условий формирования налогового потенциала региона – это осуществление рациональной налоговой политики.

Налоговая политика в регионе представляет собой совокупность экономических и правовых мер на уровне региона по совершенствованию налоговой системы в целях обеспечения финансовых потребностей региона и государства в целом, реализации запланированных политических, социальных и экономических программ путем перераспределения финансовых ресурсов и изменения направления финансовых потоков.

Региональная налоговая политика вырабатывается на уровне регионального управления в соответствии с принятой программой социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды в зависимости от состояния экономики и других факторов, а также от целей, которые на данном этапе развития приняты как приоритетные.

5.4 Методики оценки налогового потенциала

5.4.1 Метод репрезентативной налоговой системы

Метод репрезентативной налоговой системы (РНС) – представляет собой прогнозирование (или оценку) потенциальных налоговых поступлений бюджета региона с помощью применения стандартных (или средних по стране) налоговых ставок к соответствующим налоговым базам. При этом данные о размере налоговой базы в регионе предоставляются налоговыми органами государства.

Суть РНС в том, что в качестве объема налогового потенциала региона берется расчет суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны в регионе, при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставки налогообложения во всех регионах. В США правительства штатов могут сами определять состав и структуру местных налогов, а также ставки, по которым они взимаются. Но для применения этого метода необходимо иметь сведения по всем регионам. Имея данные по фактически собранным налога и сборам и по их налоговым базам, можно рассчитать объем поступлений по региону. Именно эта величина и принимается за объем налогового потенциала региона.

Результатом оценки в соответствии с данным методом является объем возможных налоговых доходов, который получал бы регион в случае, если бы он применял на своей территории типичную (репрезентативную) налоговую систему. Совокупную оценку налогового потенциала территорий можно представить как сумму оценок налогового потенциала по отдельным налогам и налоговым группам:

НП\*\*I = НПНДСi + НПприбi + НПНДФЛi + НПимущi + НПакцi + НП ресi + НПпрочi;

где: НП\*\*i – оценка налогового потенциала *i*-того региона (налоговые поступления плюс прирост задолженности в бюджетную систему РФ) на основе репрезентативной налоговой системы;

НПНДСi – оценка потенциала по налогу на добавленную стоимость;

НПприбi – оценка потенциала по налогу на прибыль организаций;

НПНДФЛi – оценка потенциала по налогу на доходы физических лиц;

НПимущi – оценка налогового потенциала по налогам на имущество;

НПакцi – оценка налогового потенциала по акцизам (по видам подакцизной продукции);

НП ресi – оценка платежей за пользование природными ресурсами в *i*-том регионе;

НПпрочi – оценка налогового потенциала для всех "остальных налогов", по которым не производилась персональная оценка потенциала (*i*-того региона).

Достоинством этого метода является объективная и достоверная оценка налогового потенциала региона. При этом налоговый потенциал может оцениваться отдельно по каждому виду налоговых доходов, исходя из соответствующей налоговой базы и средней налоговой ставки. Таким образом, в основе метода репрезентативной налоговой системы лежит оценка способности региональных властей обеспечивать уплату в бюджет налоговых платежей, начисленных на декларируемую налогоплательщиками и выявленную налоговыми органами налогооблагаемую базу. Недостатком этого метода является его трудоемкость вследствие использования чрезвычайно большого объема данных, так как для каждого региона необходимо:

• определить все статьи доходов местного бюджета;

• построить единую классификацию статей доходов разных регионов;

• определить состав стандартной (нормативной) налоговой нагрузки и репрезентативную (среднюю) ставку налогообложения;

• рассчитать налоговый потенциал региона.

Репрезентативный метод оценки налогового потенциала региона используется в странах с высоким уровнем бюджетной и налоговой самостоятельности регионов (США, Канаде, Германии, Швейцарии), что нельзя сказать о нашей стране. Апробация данного метода в российских условиях в 1994 - 1998 годах оказалась неудачной в связи с массовыми уклонениями от уплаты налогов, высокой доли теневой экономики, нестабильного налогового законодательства, а также незаинтересованности региональных властей и налоговых органов в достоверности информации.

В настоящее время данный метод применяется при оценке налогового потенциала в регионах согласно положений методики расчета дотаций из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

5.4.2 Метод косвенной оценки потенциальных налоговых обязательств

Данный метод расчета регионального налогового потенциала основывается на оценке налоговой базы как производной от одного или нескольких макроэкономических показателей, характеризующих конечный доход в регионе при условии применения региональными властями средних по стране налоговых усилий. Другими словами, оценка налогового потенциала с применением данного метода базируется на том, что все налоговые платежи, несмотря на используемую базу налогообложения, в конечном итоге выплачиваются из доходов налогоплательщиков, и налоговой базой в регионе в широком понимании этого термина (т.е. для всей совокупности региональных налогов либо налогов, зачисляемых в региональные бюджеты) является совокупный региональный доход – независимо от того, взимаются ли налоги с дохода в момент его получения (налоги на прибыль и доход) или его использования (платежи за пользование природными ресурсами и налог на имущество). Особенностью данного метода является применение среднего по стране уровня налоговой нагрузки. Простейшей оценкой в данном случае может быть средняя налоговая нагрузка на валовую добавленную стоимость, произведенную в регионе:

;



где: – средняя (эффективная) ставка налогообложения добавленной стоимости в среднем по стране;



– сумма налоговых обязательств i-того региона (налоговые поступления плюс прирост задолженности);



ВРПi – валовый региональный продукт i-того региона.

Под налоговыми обязательствами здесь и далее понимается совокупность фактических налоговых доходов региона и прироста накопленной задолженности перед бюджетом (недоимка и отсроченные платежи). Этот показатель характеризует начисленные налоги региона (налоговые обязательства). Оценка налогового потенциала для начисленных налогов, в отличие от выплаченных (собранных) позволяет не учитывать различие усилий регионов по сбору налогов, и выравнивать различия налоговых поступлений, обусловленных разными налоговыми ставками. Таким образом, оценка налогового потенциала в целом по России может быть представлена следующим образом:



где: TA\*i – оценка налоговых обязательств *i*-того региона (налоговые поступления плюс прирост задолженности).

ВРП\* – прогнозный показатель ВРП.

В нашей стране более оправдал себя метод оценки налогового потенциала региона на основе показателя валового регионального продукта (ВРП), а точнее сумм добавленных стоимостей отраслей экономики, применяемый с 1999 года. Данный метод используется в «Методике распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на текущий год» (методика уточняется ежегодно). В методике распределения средств ФФПР субъектов РФ для сопоставления бюджетной обеспеченности регионов (в расчете на душу населения), используется косвенный показатель в виде валовых налоговых ресурсов субъекта РФ (ВНР). Более подробно данная методика представлена в п. 4.2.

Суть метода в расчете поправочных коэффициентов, отражающих различия в налоговой нагрузке на разные отрасли экономики.

Достоинства этого метода:

• независимость результатов от региональных администраций и налоговых органов;

• возможность для регионов ознакомиться с проектом на очередной год и внести свои предложения при обнаружении неточностей в статистических данных региона;

• методика соответствует общей концепции утверждения вертикали власти, распространяющейся на бюджетное распределение и налоговое законодательство.

Недостатки метода:

• отсутствие оценки динамических процессов в изменении налогового потенциала;

• не учитывается оценка возможно быстро растущего налогового потенциала малого бизнеса;

• доли отраслей народного хозяйства и промышленности, например, для 2006 года рассчитываются по показателям 2000-2004 года.

5.4.3 Методики оценки налогового потенциала, разработанные в Министерстве финансов России

Данные методики предложены Игорем Горским – заведующим отделом налогов научно-исследовательского финансовой института Минфин РФ. Автор предлагает оценить налоговый потенциал как максимально возможные суммы налоговых платежей, исходя из действующего федерального налогового законодательства. Указание на федеральное законодательство означает, что при оценке налогового потенциала не следует учитывать региональные и местные налоговые льготы. При анализе налоговых потенциалов местных бюджетов учитываются федеральные и региональные льготы и не учитываются местные. Согласно методикам Горского при расчете налогового потенциала следует придерживаться двух условий:

1. Во всех регионах действует единая налоговая система, включающая в себя все налоги, которые будут указаны в Налоговом кодексе РФ.

2. Для обеспечения равенства базовых условий расчета необходимо применять максимальные (предельные) налоговые ставки (или ее доли) поступлений в региональные и местные бюджеты.

Автором предлагаются три методики оценки налогового потенциала. Они могут использоваться по отдельности или все вместе в зависимости от условий и цели расчета.

1. Метод прямого счета.

Налоговый потенциал рассчитывается как сумма потенциалов отдельных налогов.

Потенциал конкретного налога определяется как сумма начислений по данному налогу без учета региональных и местных льгот.



где: n – количество налоговых участников в расчете

i – вид налога

НБi – налогооблагаемая база по i-му налогу

Ti – ставка i-го налога.

Приведенная формула в общем виде - сумма всех налогов, начисленных во все уровни бюджета с данной территории. Эта формула легко трансформируется в расчет налогового потенциала отдельных бюджетов: федерального, регионального и местного.

2. Упрощенный метод.

Он применяется в случаях, если для пользователя доступны данные только формы №5 о начисленных налоговых базах (см. таб. 5).

Таблица 5

Формы отчетности налоговых органов о начисленных налоговых базах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Номер формы | Наименование | Периодичность |
| № 5-П | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций | квартальная, |
| № 5-ИБ | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на игорный бизнес | полугодовая, |
| № 5-ЕНВД | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности | квартальная, |
| № 5-НИО | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество предприятий | полугодовая, |
| № 5-ЗН | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу | годовая, |
| № 5-ФЛ | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогам на имущество физических лиц | годовая, |
| № 5-ТН | Отчет о структуре начислений по транспортному налогу | годовая, |
| № 5-УСН | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по единому налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения | квартальная,  по итогам года |
| № 5-ПВ | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по акцизам на пиво | квартальная, |
| № 5-ВБР | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по сбору за пользование объектами водных биологических ресурсов | квартальная, |
| № 5-ЖМ | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по сбору за пользование объектами животного мира | полугодовая, |
| № 5-НДПИ | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых | месячная, |
| № 5-ЕСХН | Отчет о налоговой базе и структуре начислений по единому сельскохозяйственному налогу | полугодовая, |

По данной методике можно рассчитать налоговый потенциал по базам имеющихся в отчетности налогов, а затем сделать дооценку потенциала оставшихся налогов.

3. Фактический метод.

В его основе лежит мысль о том, что полному использованию налогового потенциала в рамках легального сектора, то есть полному сбору всех начисленных налогов препятствует только недоимка и налоговые льготы. Поэтому налоговый потенциал можно рассчитать, как сумму налоговых платежей поступивших в отчетном году (ФП), прироста задолженности за отчетный период (З) и величины налога, приходящегося на региональные и местные льготы (Л).



Все данные для расчета имеются в базах данных налоговых органов.

Имеются и другие методики.

Глава 6

6.1 Классификация доходов бюджета

Доходы бюджета формируются за счет:

1. Налоговых доходов

К ним относятся доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

2. Неналоговых доходов

К ним относятся:

• доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов;

• доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответствующих органов власти;

• средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям и иные суммы принудительного изъятия;

• доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и т.д. Неналоговые доходы каждого звена бюджетной системы различны. Неналоговые доходы зачисляются преимущественно в соответствующие бюджеты в полном объеме.

3. Безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней

К ним относятся:

• дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ (дотация - средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования)

• субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов)

• субвенции из федерального бюджета и/или из бюджетов субъектов РФ (субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов)

• иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

• безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

К собственным доходам бюджета относятся налоговые и неналоговые доходы, доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и региональных фондов компенсаций).

6.2 Этапы планирования доходов бюджета

Планирование доходов объединяет три этапа.

Первый этап включает:

• анализ исходных условий для разработки плана поступления доходов бюджета

• формирование прогнозов развития территории на перспективу

На втором этапе осуществляются:

• обоснование и корректировка основных направлений налоговой политики соответствующей территории

• разграничения налоговых полномочий и доходных источников между органами власти различных уровней в соответствии с действующим законодательством.

На третьем этапе осуществляется:

• расчет сумм налогов, зачисляемых в бюджет всех уровней.

При определении объема налогов используется понятие «контингент налога», которое характеризует общую сумму взимаемого на данной территории конкретного вида налога или иного платежа.

Расчет контингентов налогов на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы осуществляется на основе единых принципиальных подходов, но конкретная методика процесса планирования имеет свои особенности в зависимости от уровня бюджета.

6.3 Исходные данные, используемые при планировании доходов

При планировании доходов используют следующие данные:

1. Показатели прогноза социально-экономического развития соответствующей территории в стоимостном выражении:

• по материальному производству: объем отгрузки товаров собственного производства, объем выполнения работ, услуг собственными силами; амортизационные отчисления; прибыль;

• по труду: фонд оплаты труда;

• по потребительскому рынку: розничный товарооборот; объем платных услуг;

• по производству алкогольной продукции: объем производства продукции по видам (спирт, шампанское, вина, пиво, коньяк, водка и т.д.).

2. Динамику поступлений налогов за ряд предыдущих лет

3. Ожидаемый объем поступления налогов в текущем году;

4. Ожидаемый объем недоимки по налогам на начало планируемого финансового года;

5. Индексы - дефляторы изменения макроэкономических показателей, рекомендованные Министерством экономики РФ и Минфином РФ при разработке прогнозов развития экономики России и федерального бюджета на планируемый финансовый год.

6. Ставки налогов, установленные действующим законодательством и распределение налоговых платежей по уровням бюджетов.

6.4 Краткосрочное и перспективное планирование доходов бюджета

Под краткосрочным планированием доходов бюджетов всех уровней понимается оценка бюджетных поступлений в расчете на год. Установленная величина доходов законодательно утверждается в рамках бюджета в целом. В процессе исполнения бюджета оценивается и анализируется фактическое исполнение доходов текущего периода, что отражается в оперативном планировании.

Для контроля за ходом поступления доходов в бюджет разрабатываются квартальные, месячные, десятидневные и пятидневные планы, которые не изменяют показателей ранее составленного прогноза доходов бюджета, утвержденного в качестве закона, а конкретизируют их.

Последовательность этапов планирования бюджета представляет собой единую систему управленческих действий на текущий период и перспективу, тогда как составление краткосрочных планов без тщательной проработки стратегии развития может привести к разрыву между бюджетными заданиями и величиной реально поступивших бюджетных доходов. В результате возникает необходимость в перспективном планировании, основанном на результатах анализа отчетных и аналитических данных, получаемых в ходе выполнения текущих обязательств.

Перспективное планирование предполагает проведение предварительной оценки поступления доходов при условии следования выбранной концепции развития экономики на средне- и долгосрочную перспективу.

Разработка прогнозов на среднесрочную перспективу включает в себя расчет объемов бюджетных поступлений исходя из показателей, характеризующих темпы роста экономики региона, состояние его экономического потенциала, эффективности использования территориальной собственности, потребности регионов в дополнительных ресурсах.

В связи с неустойчивостью экономических процессов в России долгосрочное планирование доходов бюджета не получило достаточно полного развития и является, как правило, частью процесса составления социально-экономического прогноза на долгосрочную перспективу, разрабатываемого в основном на федеральном уровне Министерством экономического развития и торговли РФ.

6.5 Налоговое планирование в системе планирования и прогнозирования доходной части бюджета

Основной задачей налогового планирования является определение объемов налоговых поступлений на краткосрочный и долгосрочный периоды на основе прогнозных расчетов изменения доходности предприятий и отраслей хозяйства.

Налоговое планирование как процесс разработки экономически обоснованных качественных и количественных параметров предполагаемых налоговых поступлений в бюджет РФ объединяет три этапа.

Началом процедуры является процесс сведения воедино и изучения информации о действующем налоговом законодательстве, нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов; предполагаемых объемах предоставляемой финансовой помощи; видах и объемах расходов, перераспределяемых между бюджетами.

Первым этапом государственного налогового планирования являются анализ исходных условий для разработки плана налоговых доходов, а также формирование прогнозов развития территории на перспективу и составление иных материалов, служащих основой для расчетов налоговых поступлений в бюджет.

На втором этапе налогового планирования осуществляются корректировка налоговой политики и разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления различных уровней. В рамках второго этапа налогового планирования устанавливаются или изменяются в соответствии с проводимыми преобразованиями цели, на достижение которых ориентирована система налогообложения страны, и методы, позволяющие воплотить эти цели на практике.

Необходимость разделения налоговых поступлений по уровням бюджетной системы обусловлена различиями социально-экономических условий регионов, их экономического потенциала.

Цель налогового регулирования бюджета территорий состоит в таком распределении налоговых поступлений между иерархическими уровнями, которое гарантировало бы финансирование нормативной части расходов, свело бы тем самым к минимуму необходимость дополнительного движения средств.

Финансовое обеспечение самостоятельности бюджетов территорий, создание устойчивой доходной базы каждого отражают понятие бюджетного федерализма, т.е. разграничение полномочий между органами власти и управления в области бюджетной и налоговой политики. Конкретные формы реализации налогового федерализма зависят от сочетания двух взаимодополняющих тенденций: обеспечение надлежащих темпов развития регионов, а также выравнивание экономического положения территорий и обеспечение доходами расходных полномочий органов власти и управления различных уровней.

Итак, второй этап налогового планирования — обоснование и корректировка основных направлений налоговой и бюджетной политики соответствующей территории на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу — осуществляется на стадии определения основных параметров бюджета.

Третьим этапом государственного налогового планирования является расчет сумм налогов, зачисляемых в бюджет всех уровней. При определении объема налогов используется понятие «контингент налога», которое характеризует общую сумму взимаемого на данной территории конкретного вида налога или иного платежа. Расчет контингентов налогов на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы осуществляется на основе единых подходов, но конкретная методика процесса планирования имеет свои особенности в зависимости от уровня бюджета.

Оценка налоговых поступлений производится исходя из:

• перспективных программ социально-экономического развития территории,

• принятой налоговой политики

• и методики формирования межбюджетных отношений.

Основной задачей этого этапа является определение объемов налоговых платежей в бюджет на краткосрочную и среднесрочную перспективу, а также распределение общей суммы налогов по видам платежей.

Расчет контингентов налогов с разбивкой по каждому их виду является заключительной стадией государственного налогового планирования, реализуется в ходе прогнозирования объема доходов бюджетов по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ.

Отечественный опыт прогрессивных методик расчета контингентов налогов невелик, что объясняется кардинальными изменениями в период перехода к рыночным отношениям. Прогнозирование налоговых поступлений обычно начинают с составления базового бюджета, под которым понимаются ожидаемые поступления от каждого вида налога, предусмотренного действующим законодательством, в течение года.

6.6 Методы прогнозирования налоговых поступлений

Одним из методов прогнозирования базового уровня бюджетных поступлений является метод экспертных оценок, который известен как метод «Дельфи». Он представляет собой метод коллективных экспертных оценок, основанных на выявлении согласованной оценки группы специалистов путем их опроса, проходящего в несколько туров. При этом экспертам сообщают результаты предыдущего тура с целью дополнительного обоснования решений экспертов в следующем туре. В настоящее время метод «Дельфи» получил достаточно широкое признание и считается одним из наиболее квалифицированных методов экспертного прогнозирования.

Для расчетов объема годовых поступлений бюджета в целом и налогов, в частности, используется метод определения контрольных значений, для чего существует несколько способов. Широкое распространение получило использование итоговых значений прошедшего года, увеличенных на ожидаемый уровень инфляции.

Методы экстраполяции основываются на изучении сложившихся в прошлом и настоящем закономерностей функционирования и развития социально-экономической системы и распространение этих закономерностей на будущий период, исходя из того что в экономической деятельности они достаточно устойчивы в течении некоторого периода времени.

Во многих странах пользуются каузальным методом прогнозирования, в частности сочетание в налоговом анализе методов регрессий и моделирования.

На основе данных репрезентативных выборок деклараций о доходах как физических, так и юридических лиц, информации об объемах реализации продукции и тому подобных данных модели микромоделирования воспроизводят последствия изменений в налоговом законодательстве.

Следующим методом оценки налоговых доходов бюджета является метод построения модели расчета общего равновесия. Данный метод производится на основе подробной информации, полученной из разных источников, которые сводятся в обширную и последовательную базу данных, отражающую движение товаров и услуг в экономическом пространстве.

Главным элементом модели является таблица экономических ресурсов и объема продукции, которая позволяет распределить потоки товаров и услуг по отраслям, конечным потребителям, государственным организациям и иностранным участникам рынка.

Таким образом, налоговое планирование как один из этапов бюджетного процесса представляет собой научно-обоснованный расчет величины налоговых поступлений бюджета на основе учета и оценки реальной налоговой базы территории.

В настоящее время в России окончательно не сформировались как сама методика расчета налоговых доходов бюджета, так и база данных, необходимая для достоверного моделирования воздействия различных факторов на объем бюджетных поступлений.

Для точной оценки бюджетных поступлений на предстоящий период, обеспечения своевременного и качественного составления бюджетов всех уровней необходим серьезный анализ происходящих в стране и регионах социальных, политических и экономических процессов, перспектив и тенденций их развития. Создание достоверной методики налогового планирования в настоящее время является одним из направлений совершенствования процесса составления бюджета.

6.7 Методика расчета доходов бюджетов на планируемый финансовый год

Основой расчета доходов в целом и в разрезе отдельных видов налогов и сборов являются:

1. показатели прогноза социально-экономического развития соответствующей территории;

2. ожидаемый объем поступления налогов и сборов в текущем году;

3. ожидаемый объем недоимки по налогам и сборам на начало планируемого финансового года;

4. индексы - дефляторы изменения макроэкономических показателей, рекомендованные при разработке прогнозов развития экономики на планируемый финансовый год.

5. задания по повышению уровня собираемости налогов и сборов в планируемом финансовом году и погашению недоимки;

6. ставки налогов, установленные действующим законодательством;

7. распределение налоговых платежей по уровням бюджетов.

Распределение доходных полномочий выражается в закреплении определенных налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы.

Уровень погашения недоимки, образовавшейся на начало планируемого финансового года принимается не ниже среднего значения по рассматриваемому субъекту.

Собираемость налогов (сборов) рассчитывается по каждому виду налогов (сборов) и представляет собой отношение суммы фактически поступивших платежей к начисленным, выраженное в процентах.

Задания по повышению собираемости налогов и сборов, мобилизуемых в доходную часть бюджетов, по которым собираемость в текущем году не достигла средней величины, в планируемом финансовом году принимаются не ниже среднего уровня по рассматриваемому субъекту.

При расчете налогооблагаемой базы применяются единые дефляторы, разрабатываемые соответствующими министерствами, департаментами и управлениями по экономическому развитию территорий.

Расчет консолидированных доходов, мобилизуемых на территории субъекта Федерации, проводится по каждому виду налога (сбора) и в разрезе отдельных муниципальных образований.

Расчеты этих доходов производит комитет по управлению государственным имуществом субъекта Федерации и представляет в департамент (министерство) финансов и департамент по экономике.

При изменении бюджетного и налогового законодательства в Методику расчета потенциала доходов вносятся соответствующие изменения.

Глава 7.

7.1 Планирование налога на прибыль организаций

Расчет налога на прибыль организаций производится с учетом действия главы 25 части второй НК РФ "Налог на прибыль организаций" по определенной методике с использованием данных, предоставляемых министерством экономики соответствующего субъекта федерации и Управлением Федеральной налоговой службы по этому региону:

Этапы методики:

1. Рассчитывается ожидаемый объем прибыли на планируемый год – П ож пл

Пож пл = Пож т.г. \* d пром

Пож т.г – ожидаемый объем прибыли в текущем году

d пром - индекс роста цен в промышленности на планируемый год

Пож т.г = Пф / n \* 12

Пф - фактический объем прибыли за отчетный период

n – количество месяцев в отчетном периоде

2. Рассчитывается сумма налогооблагаемой прибыли – Пно

Пно = Пож пл - У

У - сумма ранее полученных убытков

3. Производится расчет суммы планируемых поступлений налога на прибыль Н пр:

Н пр = Пно \* S - П л + Д р.з.

S - ставка налога на прибыль, перечисляемого в бюджет субъекта РФ (2009 г. – 17,5% (из 24%));

П л - потери от предоставления льгот по налогу на прибыль организациям в соответствии законодательством Нижегородской области;

Д р.з.- дополнительные поступления налога на прибыль в связи с проведением в предыдущие годы мероприятий по реструктуризации задолженности.

7.2 Расчет налога на доходы физических лиц

Прогноз налога на доходы физических лиц осуществляется в соответствии с гл. 23 части второй НК РФ "Налог на доходы физических лиц".

При расчете используется следующая методика:

1. Рассчитывается ожидаемый фонд оплаты труда на планируемый год - ФОТ ож пл, исходя из фонда оплаты труда по отчету за год - ФОТ отч t и расчетного среднего коэффициента соотношения НДФЛ к фонду оплаты труда, фактически сложившемуся за два года, предшествующих отчетному - К ср

ФОТож пл = ФОТ отч t. \* (1+ К ср)

ФОТ отч t - фонд оплаты труда по отчету за год

К ср - средний коэффициент соотношения НДФЛ к фонду оплаты труда, фактически сложившемуся за два года, предшествующих отчетному

К ср = ( НДФЛt-1 /ФОТt-1 + НДФЛt-2 / ФОТt-2 ) / 2

2. Рассчитывается фонд оплаты труда, подлежащий налогообложению - ФОТно:

ФОТ но = ФОТож пл - Вн

Вн – налоговые вычеты (в соответствии с законодательством, в том числе социальные и имущественные)

3. Производится расчет суммы планируемых поступлений налога на доходы физических лиц - Н ндфл:

Н ндфл = ФОТ но \* S + Д ндфл.

S - ставка налога на доходы физических лиц (2009 г. – 13%);

Д ндфл.- дополнительные поступления налога на доходы физических лиц (в соответствии с действующим законодательством: налог на доходы физических лиц с доходов, полученных в виде дивидендов от долевого участия в деятельности организаций, налог на доходы физических лиц с доходов, полученных в виде процентов по облигациям и т.д.)

4. Производится распределение общей суммы налога на доходы физических лиц, планируемой к поступлению в бюджет субъекта РФ:

4.1. в доходы муниципальных районов и городских округов по единым нормативам отчислений от общей суммы налога в консолидированный бюджет:

Н ндфл i = Н ндфл \* N

Н ндфл i – сумма налога на доходы физических лиц, планируемая к поступлению в бюджет i –муниципального района (городского округа)

N – единый норматив отчислений от НДФЛ

4.2. в доход регионального бюджета, как разница между общей суммой поступлений НДФЛ в консолидированный бюджет области и суммой НДФЛ, направляемой в местные бюджеты:

Нндфл рег.б-т = Н ндфл - СУММ (Н ндфл i).

7.3 Расчет налога на имущество организаций

Расчет налога осуществляется с учетом действия главы 30 НК РФ "Налог на имущество организаций" и Закона субъекта РФ «О налоге на имущество» (Закон Нижегородской области от 27 ноября 2003 года № 109-З "О налоге на имущество организаций").

Методика расчета: 1. Определяется среднегодовая остаточная стоимость основных средств на планируемый год – ОС ср.г. пл.:

ОС ср.г. пл = (ОС к. тек. г. + ОС к. пл. г.) / 2

ОС к. тек. г. – остаточная стоимость основных средств на конец текущего года. ОС к. пл. г. - остаточная стоимость основных средств на конец планируемого года

2. Производится расчет суммы планируемых поступлений налога на имущество организаций в консолидированный бюджет области Н им.орг.:

Н им.орг = ОС ср.г. пл \* S - Н л

S - ставка налога на имущество организаций (2009 г. – 2,2%);

Н л.- налоговые льготы, предоставляемые в соответствии с действующим законодательством

3. Производится распределение общей суммы налога на имущество организаций, планируемой к поступлению в бюджет субъекта РФ:

3.1. в доходы муниципальных районов и городских округов по единым нормативам отчислений от общей суммы налога в консолидированный бюджет:

Н им.орг i = Н им.орг \* N

Н ндфл i – сумма налога на имущество органиаций, планируемая к поступлению в бюджет i –муниципального района (городского округа)

N – единый норматив отчислений от налога на имущество организаций (20% - 2009 г.)

3.2. в доход регионального бюджета (80% - 2009г.), как разница между общей суммой поступлений НДФЛ в консолидированный бюджет области и суммой налога на имущество, направляемой в местные бюджеты:

Н им.орг рег.б-т = Н им.орг - СУММ (Н им.орг i).

7.4 Расчет транспортного налога

Расчет по транспортному налогу производится по видам транспортных средств с учетом ставок налога, предусмотренных законом Нижегородской области от 28.11.2002 года № 71-З "О транспортном налоге".

Н тр. = СУММ (Н i)

Н тр – планируемая сумма транспортного налога

Н i – транспортный налог по i-виду транспортных средств

Н i = К i \* М i \* S

К i - количество i-вида транспортных средств (по данным Управления Федеральной налоговой службы по Нижегородской области о количестве транспортных средств, состоящих на учете в налоговых органах)

М i – мощность двигателя i-вида транспортных средств (в лошадиных силах)

S – ставка налога в соответствии с Законом (по легковым автомобилям min 15% - max 150%).

7.5 Расчет налога на имущество физических лиц

Налог на имущество физических лиц планируется в соответствии с Законом РФ от 09.12.1991 года №2003-1 "О налогах на имущество физических лиц".

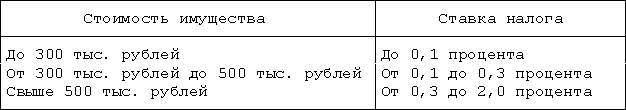
Н им.ф.л. = ИС 1 \* S1 + ИС 2 \* S2 + ИС 3 \* S3

Н им.ф.л. – сумма налога на имущество физических лиц

ИС 1 , ИС 2 , ИС 3 - инвентаризационная стоимость строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности физических лиц, имеющих оценку соответственно до 300 тыс. руб., от 300-500 тыс. руб., свыше 500 руб.;

S1 , S2 , S3 – ставки налога в соответствии с оценкой соответственно до 300 тыс. руб.(2007 г – 0,1%, 2008, 2009 г. – 0,04%) от 300-500 тыс. руб. .(2007 г – 0,3%, 2008, 2009 г. – 0,1%), свыше 500 руб. .(2007 г – 2%, 2008 г., 2009 г.– 0,3%).

Ставки налога на строения, помещения и сооружения (в соответствии с Законом РФ от 09.12.1991 года №2003-1 "О налогах на имущество физических лиц") устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления Городские Думы и Земские Собрания) в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Представительные органы могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям. Ставки налога устанавливаются в следующих пределах:



7.6 Расчет земельного налога

Планирование земельного налога производится в соответствии с главой 31 части второй НК РФ "Земельный налог".

Н зем = Кст-ть зем.уч. \* S + П пл

Н зем – сумма земельного налога

Кст-ть зем.уч – кадастровая стоимость земельных участков по видам (сельскохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, прочие)

S - ставка земельного налога в зависимости от вида участка (сельскохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства 2007 г. и 2008 г. – 0,3%, прочие земельные участки 2007 и 2008 – 1,5%);

П пл.- переходящие платежи по земельному налогу.

7.7 Анализ состояния налоговых поступлений в Нижегородской области

Ставки налогов и распределение поступлений от налогов по уровням бюджетов в 2007 году

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Налоговые  доходы (ставка) | Уровни бюджета | | | |
| Федеральный бюджет | Областной (региональный) бюджет | Местные бюджеты | |
| Муницип. районов и гор. округов | Городских и сельских поселений |
| Федеральные налоги |  |  |  |  |
| - налог на добавленную стоимость  (0-18%) | + |  |  |  |
| - акцизы | + | + |  |  |
| - налог на доходы физических лиц |  | + (70%) | +(20%) | + (10%) |
| - единый социальный налог (26%) | + |  |  |  |
| - налог на прибыль организаций (24%, в т.ч. 6,5% федеральный бюджет, 17,5 % - региональный)) | + | + (100%) |  |  |
| - налог на добычу полезных ископаемых | + | + |  |  |
| - водный налог | + |  |  |  |
| - сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов | + | + |  |  |
| - государственная пошлина | + | + (100%) | + (100%) | + |
| Региональные налоги |  |  |  |  |
| - налог на имущество организаций (2,2%) |  | + (100%) |  |  |
| - налог на игорный бизнес |  | + (100%) |  |  |
| - транспортный налог |  | + (100%) |  |  |
| Местные налоги |  |  |  |  |
| земельный налог (0,3-1,5%) |  |  | + (100%) | + (100%) |
| налог на имущество физических лиц |  |  | + (100%) | + (100%) |
| ЕНВД |  |  | +(90%) |  |
| Единый сельскохозяйственный налог |  | + (30%) | +(30%) | + (30%) |
| Единый налог, взимаемый в связи с упрощенной системой налогообложения |  | + (90%) |  |  |

Источники формирования доходов консолидированного бюджета Нижегородской области на 2008 год

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Налоги | Доходы областного бюджета | Доходы местных бюджетов - всего | В том числе: | |
| Доходы бюджетов муниципальных районов и городских округов | Доходы бюджетов городских и сельских поселений |
| Федеральные |  |  |  |  |
| - налог на добычу полезных ископаемых | +100% |  |  |  |
| - акцизы | +100% |  |  |  |
| - НДФЛ | + 70% | +30% | +20% | +10% |
| - ЕНВД |  | +90% | +90% |  |
| - ЕСХН | +30% | +70% | +30% | +40% |
| - упрощенная система налогообложения | +90% |  |  |  |
| - налог на прибыль | +100% |  |  |  |
| - сборы за пользование объектами жив. мира и водными ресурсами | +100% |  |  |  |
| - государственная пошлина | +100% | +100% | +100% | +100% |
| Региональные |  |  |  |  |
| - транспортный | +100% |  |  |  |
| - налог на игорный бизнес | +100% |  |  |  |
| - налог на имущество организаций | +80% | +20% | +20% |  |
| Местные |  |  |  |  |
| - земельный налог |  | +100% | +100% | +100% |
| - налог на имущество физических лиц |  | +100% | +100% | +100% |

Источники формирования доходов консолидированного бюджета Нижегородской области на 2009 год

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Налоги | Доходы областного бюджета | Доходы местных бюджетов - всего | В том числе: | |
| Доходы бюджетов муниципальных районов (городских округов) | Доходы бюджетов поселений |
| Федеральные |  |  |  |  |
| - налог на добычу полезных ископаемых | +100% |  |  |  |
| - акцизы | +100% |  |  |  |
| - НДФЛ | + 70% | +30% | +20% (+30%) | +10% |
| - ЕНВД |  | +90% | +90% (+90%) |  |
| - ЕСХН | +30% | +60% | +30% (+60%) | +30% |
| - упрощенная система налогообложения | +90% |  |  |  |
| - налог на прибыль (17,5% от 20%) | +100% |  |  |  |
| - сборы за пользование объектами жив. мира | +100% |  |  |  |
| - государственная пошлина (подлежит зачислению по месту регистрации, совершения юрид.действий) | +100% | +100% | +100% | +100% |
| Региональные |  |  |  |  |
| - транспортный | +100% |  |  |  |
| - налог на игорный бизнес | +100% |  |  |  |
| - налог на имущество организаций | +80% | +20% | +20% |  |
| Местные |  |  |  |  |
| - земельный налог |  | +100% | +100% | +100% |
| - налог на имущество физических лиц |  | +100% | +100% | +100% |

Глава 8

8.1 Сущность и принципы планирования расходов бюджета

Бюджетное планирование осуществляется в соответствии с социально-экономической политикой государства и включает составление бюджета на очередной финансовый год и перспективного финансового плана.

В процессе бюджетного планирования определяются:

• финансовая политика,

• объем финансовых ресурсов, собираемых в бюджете на очередной финансовый год,

• источники поступлений средств,

• объем и направление расходов,

• величина дефицита бюджета,

• объемы и источники внешних и внутренних заимствований для его покрытия,

• величина государственного долга и расходы на его обслуживание

Расходы бюджета (или бюджетные ассигнования как записано в БК РФ) - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. (Следует знать, что есть внешние и внутренние источники финансирования дефицита бюджета, к примеру, внутренние источники – это средства от продажи акций, разница между полученными и погашенными кредитами, предоставленными другим бюджетам, кредитным и международным организациям; внешние источники – это разница между полученными и погашенными в иностранной валюте кредитами иностранных государств и т.д.).

В основе осуществления расходов бюджета лежат следующие принципы:

1. Принцип разграничения расходов между бюджетами всех уровней, что означает закрепление определенных расходов за каждым уровнем бюджета в виде расходных обязательств.

2. Принцип самостоятельности бюджета, что означает право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджета.

3. Принцип общего покрытия расходов бюджета - это означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования его дефицита, если это не предусмотрено законом о бюджете в части, касающейся в первую очередь субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ и т.д.

4. Принцип подведомственности расходов бюджетов – это означает, что получение и расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями и получателями осуществляется только через главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС), в ведении которого они находятся.

5. Принцип целевого направления бюджетных средств, что выражается в строго целевом назначении расходов (расходы на заработную плату, начисления на заработную плату, на оплату коммунальных услуг, услуг связи и т.д.).

Классификация операций сектора государственного управления (или экономическая классификация расходов, как было ранее) служит как раз для этой цели.

6. Принцип максимальной эффективности расходования бюджетных средств и соблюдения режима экономии, что означает обеспечение необходимого результата при минимальных затратах.

Основной, социально значимый компонент бюджетного финансирования — это предоставление государственных и муниципальных услуг, особенно в социальной сфере (образование, здравоохранение, социальная защита, культура, физическая культура и спорт, дотации социального жилья — ЖКХ).

На основании единства методов экономического и социального планирования, требований к разработке социальных нормативов строится формирование нормативов финансовых затрат для бюджетного финансирования, и применение их в расчете индекса бюджетных расходов, используемых в регулировании межбюджетных отношений.

При разработке нормативов финансовых затрат определяющим явилось то, что нормы расходов — это установленный компетентным органом размер затрат на расчетную единицу.

Использование нормативов финансовых затрат при планировании бюджетных расходов финансирования государственных и муниципальных услуг обосновано тем, что практически исключаются:

• трудности формирования общего объема расходов;

• нерациональное использование ресурсов,

• сложность организации контроля за их потреблением;

• абстрактный характер формирования расходов.

8.2 Основные методы планирования бюджетных расходов

При планировании расходов бюджета, в том числе и по отраслям социальной сферы, используются следующие методы:

1. Нормативный метод планирования расходов и выплат используется в основном при планировании средств на финансирование бюджетных мероприятий и составлении смет бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами. Такими нормами могут быть:

1) денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (нормы расходов на питание, обеспечение медикаментами, мягким инвентарем и др.);

2) нормы индивидуальных выплат (ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т.д.);

3) нормы, в основе которых лежат средние статистические величины расходов за ряд лет, а также материально-финансовые возможности общества в конкретном периоде (нормы на содержание помещений, учебных расходов и т. д.).

Нормы могут быть обязательными (устанавливаются правительством или территориальными органами власти) или факультативными (устанавливаются ведомствами).

Бюджетные нормы могут быть простыми (для отдельных видов расходов) или укрупненными (для совокупности расходов или для учреждения в целом).

При нормативном методе расчет объема расходов осуществляется на основе нормативов, утвержденных в соответствующих нормативных правовых актах, с учетом изменения количественных показателей.

Объем расходов определяется по формуле:

ОР = n1 \* К1 + n2 \* К2 + ...,

ОР - объем расходов;

n1, n2... - нормативы расходов на одного условного носителя расходного обязательства (подушевой норматив);

K1, K2... - планируемое количество условных носителей расходного обязательства (единиц).

2. Метод индексации:

- это расчет объема расходов путем индексации на уровень инфляции (иной коэффициент) объема расходов текущего (предыдущего) финансового года.

Определяется по формуле:

ОР = t1 х Р1 + t2 х Р2 + ..., где

t1, t2... - коэффициенты увеличения (индексации) объема расходов в соответствующем году планового периода по сравнению с текущим финансовым годом;

Р1, Р2... - объем расходов текущего финансового года

3. Плановый метод:

- установление объема бюджетного ассигнования в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте (долгосрочной целевой программе, договоре) исполнительного органа власти или главного распорядителя бюджетных средств, предусматривающих осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности.

4. Программно-целевой метод заключается в планировании расходов в рамках утвержденных долгосрочных целевых программ, которые принимаются для решения определенных экономических и социальных задач.

Этот метод планирования финансовых ресурсов способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению фондов финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам, и их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля. Все это повышает уровень эффективности освоения средств.

Объем средств, выделяемых для осуществления мероприятий и проектов, определяется на основе сметного порядка планирования и финансирования. В основе расчетов смет бюджетных учреждений лежат объемные показатели деятельности (число коек, число учащихся, число групп, классов и т.д.), время функционирования учреждений и финансовые нормы. При планировании мероприятий по социальной защите населения (пенсии, пособия) учитываются численность получателей этих средств и установленные нормы выплат.

8.3 Бюджетные сметы расходов

На основе натуральных показателей (численность обслуживаемых лиц, площадь помещения и т.д.) и финансовых норм составляются бюджетные сметы расходов.

В смете бюджетного учреждения отражаются:

1. реквизиты учреждения;

2. свод расходов — фонд заработной платы, материальные затраты, фонд производственного и социального развития, фонд материального поощрения, другие фонды;

3. свод доходов — финансирование из бюджета, дополнительные платные услуги населению, оказание услуг по договорам с организациями, прочие поступления;

4. производственные показатели учреждения;

5. расчеты и обоснования расходов и доходов.

Утвержденные сметы бюджетных учреждений являются их финансовыми планами на определенный период времени.

Составление смет бюджетных учреждений позволяет решать следующие задачи:

• обеспечение бюджетных учреждений государственным финансированием;

• анализ предполагаемых проектов расходов и отчетов об использовании средств;

• контроль за эффективным и экономным расходованием средств.

В соответствии с бюджетными правами, предоставленными исполнительным органам власти, они вправе при составлении смет расходов подведомственных бюджетных учреждений увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание этих учреждений.

8.4 Планирование бюджетных расходов на основе нормативов финансовых затрат

Исходя из:

• методологической возможности нормирования финансовых ресурсов,

• а также учитывая возможность алогиртмизации сферы социального обслуживания,

• необходимость поиска путей повышения эффективности использования бюджетного финансирования создаются предпосылки формирования специального инструмента планирования — норматива финансовых затрат.

В одной из первых работ в области финансового нормирования в социальной сфере базой расчета по операционным расходам для основного круга учреждений и мероприятий служат 2 показателя:

• среднегодовой контингент учащихся, детей в дошкольных учреждениях и т.п.,

• или среднегодовая сеть учреждений (клубов, больниц, научных институтов и т.п.);

Поясняя понятие «норма затрат» применительно к сфере просвещения, далее отмечается: нормы расходов преимущественно включают в себя следующие статьи:

А) заработная плата со всеми видами начислений

Б) административно-хозяйственные расходы

В) расходы по текущему пополнению инвентаря и оборудования

Г) специальные операционные расходы (питание, медикаменты)

Д) расходы по материальному обеспечению учащихся в учебных заведениях (стипендии и проч.)

В нормы расходов не включаются такие затраты, как капитальный ремонт, оборудование новой сети и т.п. Эти расходы учитываются самостоятельно и включаются в финансовый план отдельных статей.

Нормы расходов исчисляются путем установления суммы затрат, падающей на каждый из перечисленных выше видов расходов на единицу измерения. Исходя из затрат, падающих на одно классное помещение или школу в целом, устанавливаются административно-хозяйственные и учебные расходы, а также расходы по текущему наполнению школ оборудованием и инвентарем на одного ученика.

Перемножение полученной нормы расходов на одного ученика на среднегодовой контингент дает сумму операционных расходов по данной школе или группе аналогичных школ”.

Характеристика финансовых норм и нормативов.

Применительно к бюджету, нормирование — это не только метод планирования расходов бюджета, но и метод эффективного воздействия на них.

• При помощи норм достигается одинаковый уровень удовлетворения одних и тех же нужд однотипных учреждений.

• При рассмотрении отдельных смет единые нормы, заложенные в их основы, облегчают анализ и качественную оценку предусмотренных в них расходов;

• при изменении суммы расходов для сбалансированности бюджета нормы служат критерием передела изменений и гарантируют соблюдение минимума бюджетных ассигнований.

Вместе с тем, под нормативами финансовых затрат не следует понимать расчетные суммы возможного финансирования, как справедливо отмечают некоторые авторы.

Используем следующую классификацию норм расходов:

• По времени действия (годовые, месячные, дневные, разовые)

• По форме выражения (натуральные и денежные)

• По характеру обязательного применения (директивные, расчетные)

• По методам разработки (простые, комбинированные, групповые)

• По сфере применения (индивидуальные, отраслевые)

Следовательно, нормативы финансовых затрат, будучи только строго денежными показателям, в остальном могут иметь различные характеристики.

Практический опыт показывает, что устаревшие бюджетные нормы снижают качество бюджетного планирования и что процесс устаревания нормативов неравномерен. Одни нормативы затрат могут отражать реальный уровень потребности в средствах на протяжении трех и более лет (например, нормы расходов на повышение квалификации персонала социальных учреждений), другие требуют чуть ли не ежегодного пересмотра (индексация заработной платы или коммунальных расходов).

На базе рассчитанных социально-финансовых нормативов должна определяться нижняя граница затрат, которые могут быть произведены в субъектах Федерации и в муниципальных образования из их бюджетов. Таким образом, регион будет определять гарантированный минимум средств, который может быть выделен на содержание и развитие социальной сферы.

Такой подход позволяет говорить о совмещении двух самостоятельных понятий — норматива финансовых затрат и показателя среднедушевой бюджетной обеспеченности.

Это совмещение недопустимо, поскольку у каждого понятия существуют собственные функции и социально-экономическое содержание.

Так, в ст. 172 БК РФ нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности упоминаются как самостоятельные показатели, необходимые для составления проектов бюджетов.

Ст. 177 п.3 требует использования нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при расчете финансирования государственного заказа, выполняемого государственными, унитарными предприятиями или другими юридическими лицами.

В то же время, в ст. 6 минимальная бюджетная обеспеченность определяется как минимально допустимая стоимость государственных или муниципальньх услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Специалисты вводят понятие норматива социальных финансовых затрат, определяя его согласно БК РФ. В самом БК нормативы финансовых затрат упоминаются в ст. 65 в ряду оснований для формирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Но формулируются они как нормативы финансовых затрат в расчете на одну государственную или муниципальную услугу. Очевидно, что рассчитать норматив на услугу в целом, тем более на государственную или даже муниципальную, не представляется возможным, так как государственной услугой можно считать начальное или среднее образование или медицинскую помощь. Речь скорее должна идти о нормативе финансовых затрат в расчете на единицу данных услуг.

8.5 Планирование расходов бюджета субъекта федерации

Более подробно остановимся на методике, применяемой при планировании расходов областного бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов у нас на уровне Нижегородской области.

Приказом министерства финансов Нижегородской области от 28.04.08 г. № 23 утверждены Методические рекомендации по формированию областного бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов.

Данные методические рекомендации используются:

• субъектами бюджетного планирования при формировании заявок по расходам на 2009-2011 годы, в частности главными распорядителями бюджетных средств, которые получают бюджетные средства и распределяют их между подведомственными учреждениями;

• министерством финансов области при расчете прогнозных предельных объемов бюджетных ассигнований.

Организационная схема работы по формированию областного бюджета следующая:

• до 30 мая 2008 года все ГРБС представляют в министерство финансов заявки по расходам;

• представленные заявки анализируются минфином области на вопрос обоснованности расходов, используя расчеты прогнозных предельных объемов бюджетных ассигнований, которые произведены минфином согласно методике.

• затем проводятся согласования сумм расходов, включенных в проект закона НО «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010-2011 годов»

• при возникающих разногласиях вопрос выноситься на обсуждение Бюджетной комиссией

Формирование расходов областного бюджета осуществляется:

1. в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых должно осуществляться за счет средств областного бюджета раздельно по действующим и принимаемым обязательствам:

• под бюджетом действующих обязательств понимается объем расходов, необходимых для исполнения расходных обязательств в соответствии с действующими нормативными правовыми актами. Расходное обязательство считается действующим, если нормативные правовые акты вступили в силу на момент начала планирования.

• под бюджетом принимаемых обязательств понимается объем расходов, необходимых для исполнения новых расходных обязательств, возникающих в соответствующем плановом году в соответствии с нормативными правовыми актами, предлагаемыми к принятию в плановом периоде.

2. по главным распорядителям бюджетных средств в разрезе разделов, подразделов, целевых статей и видов расходов, укрупнено группируя статьи операций сектора государственного управления (экономические статьи расходов):

• расходы на оплату труда и начисления на нее

• расходы на оплату коммунальных услуг и аренду

• прочие расходы (остальные расходы учреждений и расходы на проведение централизованных мероприятий)

• расходы на социальную поддержку отдельных категорий граждан

• расходы на реализацию областных целевых программ (в разрезе всех утвержденных программ).

Что касается федерального бюджета, то Приказом МФ РФ №47н от 17.04.08 г. утвержден Порядок планирования бюджетных ассигнований на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов.

Он изложен на 80 страницах и утверждает:

• порядок организационной работы (сроки и ответственные исполнители)

• методику планирования изменений бюджетных ассигнований по действующим расходным обязательствам РФ на 2009 и 2010 годы, поскольку федеральный бюджет уже в 2008 году утвержден на три года

• методику планирования бюджетных ассигнований по действующим расходным обязательства РФ на 2011 год

• методику планирования бюджетных ассигнований по принимаемым расходным обязательствам РФ на 2009 -2011 годы.

**Приложение 1**

Формирование ФОТ работников образовательных учреждений

ФОТ = ФОТ б + ФОТ ст

ФОТ б - базовая часть:

включает: - должностные оклады (минимальный оклад по ПКГ и минимальный оклад по должности)

- компенсационные выплаты

- выплаты за выполнение работ, не входящие в должностные обязанности ФОТ ст – стимулирующая часть (с 01.01.10 не менее 30% от ФОТ)

Должностной оклад (ДО) работника формируется:

• минимальный оклад по профессиональной квалификационной группе (ПКГ) с учетом повышающий коэффициент к ПКГ = минимальный оклад по ПКГ (для расчета минимального оклада по должности)

• минимального оклада по должности (берется для расчета компенсационный и стимулирующих выплат) = минимальный оклад по ПКГ с учетом повышающих коэффициентов:

▪ за уровень профессионального образования и ученую степень (от 1,05 – до 1,3)

▪ за квалификационную категорию (от 1,1 до 1,3)

Кроме того, работнику устанавливаются:

1. надбавка за выслугу лет (от 0,05 до 0,15) (исходя из минимального оклада по ПКГ)

2. повышающие коэффициенты:

• за высокое профессиональное мастерство

• за сложность и напряженность труда

• за высокую степень самостоятельности и ответственности

Выплаты по п.2 рассчитываются, исходя из минимального оклада по должности, размер повышающих коэффициентов устанавливается руководителем учреждения и их сумма не может превышать 3.

ДО = минимальный оклад по должности + выслуга + сумма дополнительных выплат с учетом повышающих коэффициентов.

Компенсационные выплаты (приложение 2 к Положению):

1. за особые условия труда территориального характера (расчет, исходя из минимального оклада по ПКГ):

• за работу в сельской местности – 25%

2. за особые условия труда производственного характера (расчет, исходя из минимального оклада по должности):

• за работу в специальных (коррекционных) учреждениях – 15-20%

• за работу в учреждениях для детей-сирот – 20%

• педагогическим работникам за работу в домах ребенка – 15-20% и т.д.

3. за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (расчет, исходя из минимального оклада по должности):

• за работу в ночное время – не менее 20% и т.д.

Доплаты за дополнительно возложенные на педагогических работников обязанности (расчет, исходя из минимального оклада по ПКГ) (приложение 3 к Положению):

• за классное руководство – 15-20%

• за проверку тетрадей 10-15%

• за проверку письменных работ – 10-15%

• за заведование кабинетом, лабораторией 10-15% и т.д.

**Приложение 2**

Пример расчета среднемесячной заработной платы врача Нижегородская областная больница им. Семашко (в соответствии с Положением об оплате труда работников государственных учреждений здравоохранения Нижегородской области, утвержденным постановлением Правительства НО от 15.10.2008 г. № 462)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование показателей (коэффициенты, сумма) | |
| 1. | Фамилия, имя, отчество | Иванов И.П. |
| 2. | Наименование должности в соответствии со штатным расписанием | врач-гематолог |
| 3. | Минимальный размер оклада с учетом повышающего коэффициента, в руб. | 5 194 |
| 4. | Объем работы по данной должности (1,0; 0,75; 0,5; 0,25) с указанием вида работы | 1,0 |
| 5. | Размер оклада с учетом объема работы, руб. (гр. 3 x гр. 4) | 5 194 |
| 6. | Наличие квалификационной категории, почетного звания, ученой степени | - высшая квалификационная категория - к.м.н. |
| 7. | Коэффициент уровня образования, связанный с наличием квалификационной категории | 0,1 |
| 8. | Коэффициент уровня образования, связанный с наличием почетного звания | нет |
| 9. | Коэффициент уровня образования, связанный с наличием ученой степени | 0,12 |
| 10. | Итого оклад с учетом коэффициента уровня образования, руб. (гр. 5 + гр. 5 \* гр. 7 + гр. 5 \* гр. 8 + гр. 5 \* гр. 9) | 6 337 |
| 11. | Оклад с учетом коэффициента специфики за работу в сельской местности (гр. 10 x 1,25) | 6 337 |
| 12. | Коэффициента специфики за работу в опасных для здоровья и особо тяжелых условиях труда | 0,15 |
| 13. | Выплаты с применением коэффициента специфики за работу в опасных для здоровья и особо тяжелых условиях труда, руб. (гр.11 \* гр.12) | 951 |
| 14. | Итого, руб. (гр.11 + гр.13) | 7 288 |
| 15. | Дополнительные сведения: |  |
| 16. | Коэффициент за стаж непрерывной работы | 0,3 |
| 17. | Сумма выплаты за стаж непрерывной работы | 2 187 |
| 18. | ИТОГО, руб. (гр.14 + гр. 17) | 9 475 |

Методика расчета:

п. 3 (по приложению 1): 4 900 руб. \* 1,06 = 5 194 руб. профессионально-квалификационная группа «Врачи-провизоры»

4 квалификационный уровень

п.7 (п.п. 4.1.1. Положения )

п.8 и п.9 (п.п.4.1.3. Положения)

п. 10 : 5 194 + 5 194 \* 0,1 + 5 194 \* 0,12 = 5 194 + 519,4 + 623,3 = 6 337 руб.

п.11: больница находится в городе, коэффициент за работу в сельской местности не применяется

п.12 (по приложению 2 ): 0,15 - врач работает в отделении для больных с гемобластозами и депрессиями кроветворения (п.п.1.11.)

п.16 (по пункту 6 Положения): стаж работы 10 лет дает право на коэффициент за стаж непрерывной работы 0,3 (п.п.6.1.4) 7 288 \* 0,3 = 2 187 руб.

Таким образом, в расчете учтены обязательные выплаты:

• выплаты компенсационного характера (коэффициент уровня образования, коэффициент специфики, коэффициент режима работы) – составляют 2 094 рубля (2 094 / 9 475 \* 100% = 22%)

• выплаты стимулирующего характера (коэффициент за стаж непрерывной работы (выслуги лет) – 2 187 руб. (2 187 / 9 475 \* 100% = 23%)

Кроме того, коллективным договором предусматривается распределение фонда стимулирования и работнику могут быть дополнительно (приказом руководителя ежемесячно, ежеквартально) устанавливаться:

• выплата за интенсивность и высокие результаты работы = п.14 \* К инт (в соответствии с установленным коэффициентом интенсивности (К инт.)

• выплата за качество выполняемых работ – определяется с учетом балльной оценки критериев качества оказанных медицинских услуг (по приказу Минздрава НО) по учреждению (от его фонда оплаты труда), затем приказом руководителя распределяется между работниками.

**Приложение 3**

Пример расчета среднемесячной заработной платы педагога общеобразовательной школы

Расчет заработной платы учителя математики общеобразовательной школы-лицея № 40 г. Н.Новгорода в месяц; имеет высшую квалификационную категорию и стаж педагогической работы 15 лет, является классным руководителем 10 класса, заведует кабинетом, фактическая нагрузка в неделю – 33 ч.

1. Профессиональная квалификационная группа должностей педагогических работников (ПКГ) - 4 квалификационный уровень:

• минимальный оклад по ПКГ = 4 100 руб.

2. Повышающие коэффициенты к минимальному окладу по ПКГ:

• за уровень профессионального образования (специалист) – 1,1

• за квалификационную категорию (высшая) – 1,3

Минимальный оклад по должности – 5 863 руб. (4 100 \* 1,1 \* 1,3)

3. Надбавка к должностному окладу за выслугу лет (от минимального оклада по ПКГ) – 615 руб. (4 100 \* 0,15)

4. Приказом руководителя учреждения педагогу установлены повышающие коэффициенты к минимальному окладу по должности (сумма указанных повышающих коэффициентов не может превышать 3) – всего 2,7:

• за высокое профессиональное мастерство - 1,5

• за сложность и напряженность труда – 0,7

• за высокую степень самостоятельности и ответственности – 0,5: 5 863 \* 2,7 = 15 830 руб.

Таким образом, должностной оклад данного учителя – 22 308 руб.: (5 863 + 615 + 15 830)

5. Доплаты за дополнительно возложенные обязанности (расчет, исходя из минимального оклада по ПКГ), всего 2 255 руб., в том числе:

• за классное руководство = 4100\*0,2 = 820 руб.

• за проверку тетрадей = 4100\*0,15 = 615 руб.

• за проверку письменных работ = 4100\*0,1 = 410 руб.

• за заведование кабинетом, лабораторией = 4100 \* 0,1 = 410 руб.

Должностной оклад = 22 308 + 2 255 = 24 563 руб. (без стимулирующих выплат).

Заработная плата учителя в месяц = 24 563 \* 33 / 36 = 22 516 руб. (норма часов педагогической работы за должностной оклад 36 часов в неделю).