Министерство образования Российской Федерации

Всероссийский заочный финансово-экономический институт

Кафедра «Финансы, бюджет и налогообложение»

Выпускная квалификационная работа

*Студентка Акимочкина Оксана Геннадьевна*

*I высшее образование*

*№ личного дела 98 ФФБ 9409*

*На тему: «Бюджетный дефицит г. Орла и методы его покрытия»*

*Руководитель В.А. Суровнева*

*Рецензент Е.Б. Селиванов*

*«Допустить к защите»*

*Директор филиала ВЗФЭИ в г. Орле,*

*профессор В.П. Матвеев*

*«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2003 год*

*2003*

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЗАОЧНЫЙ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

*Факультет Кафедра*

*Финансово-кредитный Финансы, бюджет и налогообложение*

*Выпускная квалификационная работа на тему:*

*«Бюджетный дефицит г. Орла и методы его покрытия»*

*Студентка \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ О.Г. Акимочкина*

(подпись)

*Руководитель \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.А. Суровнева*

(подпись)

*Консультант \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.А. Суровнева*

(подпись)

*Рецензент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Е.Б. Селиванов*

(подпись)

*Зав. кафедрой \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

(подпись) (Ф.И.О.)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЗАОЧНЫЙ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

*Факультет Финансово-кредитный Кафедра Финансы, бюджет и налогообложение*

*«Утверждаю»*

*Представитель Кафедры \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2003 год*

*Задание по выпускной квалификационной работе студентки*

*Акимочкиной Оксаны Геннадьевны*

*1. Тема работы: «Бюджетный дефицит г. Орла и методы его покрытия»*

*2. Срок сдачи студентом законченной работы « 20 » мая 2003 года*

*3. Календарный план*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *№* | *Наименование разделов ВКР* | *Срок*  *исполнения* | *Приме-*  *чание* |

*Введение 21.04.2003*

*Глава 1. Теоретические основы бюджетного дефицита*

*1.1. Сущность бюджетного дефицита и причины его*

*возникновения 10.03.2003*

*1.2. Виды бюджетного дефицита*

*1.3. Способы покрытия бюджетного дефицита*

*Глава 2. Анализ бюджетного дефицита г. Орла 25.03.2003*

*2.1. Методика проведения анализа бюджетного процесса*

*2.2. Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:*

*формирование доходов*

*2.3. Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:*

*формирование расходов*

*Глава 3. Современное состояние бюджетного*

*дефицита г. Орла 07.04.2003*

*3.1. Структура бюджета г. Орла за 2003 год и анализ*

*3.2. Методы покрытия бюджетного дефицита г. Орла*

*Заключение 21.04.2003*

*Список литературы 21.04.2003*

*Приложения 07.04.2003*

*Студентка \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ О.Г. Акимочкина*

*(подпись)*

*Руководитель \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.А. Суровнева*

*(подпись)*

Содержание

Введение ……………………………………………………………………... 5

1. Теоретические основы бюджетного дефицита ………………………… 8
   1. Сущность бюджетного дефицита и причины его возникновения … 8
   2. Виды бюджетного дефицита ……………………………………….. 11
   3. Способы покрытия бюджетного дефицита ………………………… 19

2. Анализ бюджетного дефицита г. Орла …………………………………. 28

2.1. Методика проведения анализа бюджетного процесса ………………. 28

2.2. Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:

формирование доходов ……………………………………………………… 32

2.3. Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:

формирование расходов ……………………………………………………... 40

3. Современное состояние бюджетного дефицита г. Орла ………………… 59

3.1. Структура бюджета г. Орла на 2003 год и анализ ……………………... 59

3.2. Методы покрытия бюджетного дефицита ……………………………… 70

Заключение ……………………………………………………………………. 76

Список литературы ……………………………………………………………. 81

Приложения ……………………………………………………………………. 84

Введение

Глубинные преобразования в политической, экономической и социальной сферах пореформенной России поставили новые проблемы перед органами власти. Старая экономическая система с привычными ценностями и подходами к решению проблем, с устоявшимися технологиями принятия управленческих решений ушла в прошлое. На нынешнем этапе экономических реформ в России все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Уже сейчас весьма велика региональная дифференциация условий хозяйствования, уровня жизни населения и его политических устремлений. Ключевым вопросом экономической и бюджетной реформы является укрепление бюджетов всех уровней власти, во многом определяющим судьбу российского государства.

Бюджетная система переживает сложный период становления третьего бюджетного уровня – уровня местного самоуправления. Переход к рыночной экономике требует создания принципиально новой системы управления, усиления ее территориальной направленности. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью преодоления одного из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики – увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Местные бюджеты, средства которых являются основной финансовой базой деятельности территориальных органов управления, часто не могут обеспечить эффективное воздействие государственных органов власти на социально-экономические процессы, так как, во-первых, местные бюджеты **дефицитны** и это ограничивает возможности их влияния на территориальные процессы; во-вторых, конкретные формы бюджетных отношений слабо взаимосвязаны с материальными интересами участников воспроизводственного процесса.

Глубокие социально-экономические и национально-территориальные преобразования, происходящие в последние годы в Российской Федерации, привели к существенному изменению понятия “местный бюджет”, сужению его рамок на практике до уровня бюджетных районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов. Такое ограничение обусловлено стремлением субъектов Федерации к реальному расширению самостоятельности. В этой связи назрела необходимость выработки нового подхода к определению роли и значения местных бюджетов. Остается не до конца исследованным ряд проблем в этой области. Например, требуют научного обоснования положения об экономических основах и границах налогового регулирования местными органами управления деятельности субъектов хозяйствования; о воздействии местных бюджетов на уровень удовлетворения социальных потребностей населения, проживающего на соответствующей территории; о бюджетном финансировании различных отраслей; о критериях предоставления бюджетных субвенций; пределах межбюджетного перераспределения средств и т.д.

Через территориальные финансы государство активно проводит социальную политику. На основе предоставления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет средств территориальных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие и средние специальные учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды.

Актуальность отмеченных проблем обусловила мое обращение к данной теме и определила основные направления исследования роли и значения местных бюджетов на современном этапе развития России.

Использование местных бюджетов в процессе территориального управления основывается на соответствующих методах стимулирования и регулирования интересов различного уровня. В процессе применения этих методов реализуются распределительные и перераспределительные отношения, связанные с созданием и расходованием денежных доходов и накоплений, регулируются денежные потоки, проходящие через бюджетную систему. Характер и эффективность воздействия местных бюджетов зависят от того, насколько существующая система распределения, формы и методы ее организации соответствуют объективным потребностям территорий, экономическим интересам государства, регионов, субъектов хозяйствования, отдельных граждан.

В работе будет рассматриваться теоретическая основа причин возникновения бюджетного дефицита, его сущность, основные виды и методы покрытия. Для нашего исследования выбран пример бюджета города Орла: возникновение в нем дефицита и методы его покрытия.

Данная тема рассмотрена на периоде с 2002 года по 2003 год.

Основными источниками данных стал план бюджета на 2002 год, итоги его исполнения, проект бюджета на 2003 год, постановления Орловского городского Совета народных депутатов, предоставленные Администрацией города Орла.

На основе указанных источников будет проведен анализ городского бюджета конкретно по статьям доходов и расходов, выявлены источники возникновения дефицита в бюджете города, показаны использующиеся методы его покрытия – это и является целью настоящей работы.

Используя предоставленные данные и теоретическую базу, данная работа позволит сделать рекомендации по дополнительным методам и средствам, которые могли бы использоваться для покрытия дефицита бюджета в нашем городе.

1. **Теоретические основы бюджетного дефицита**
   1. **Сущность бюджетного дефицита и причины его возникновения**

Экономическая структура любого общества не может функционировать без нормально организованного потока денежных средств между государством и производственными структурами, государством и различными слоями населения, между регионами и отдельными государствами. Реализуются финансовые связи через финансовую систему, которая включает в себя бюджеты различных уровней, фонды страхования, валютные резервы государства, денежные фонд предприятий и фирм, и прочие денежные фонды.

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает государственный бюджет - имеющий силу закона финансовый план государства (роспись доходов и расходов) на текущий (финансовый) год. В современных условиях типичным явлением для государственного бюджета большинства стран стал бюджетный дефицит {9}.

Бюджетный дефицит – превышение расходов бюджета над его доходами; как правило, дефицит государственного бюджета отражает неустойчивое положение в хозяйственной, финансовой деятельности, покрывается за счет изыскания внутренних источников финансирования, государственных займов, иногда – за счет эмиссии бумажных денег, не подкрепленных товарной массой. Как правило, бюджетный дефицит связан с инфляцией. Внешним источником финансирования бюджетного дефицита служат кредиты международных финансовых организаций, главным образом МВФ {13}.

Бюджетный дефицит – это финансовое явление, не обязательно относящееся к разряду чрезвычайных, исключительных событий. В современном мире нет государства, которое в те или иные периоды своей истории не сталкивалось бы с бюджетным дефицитом. Следует отметить, что государственные бюджеты западных стран с развитой рыночной экономикой так же хронически дефицитны и имеют бюджетный дефицит от 10 до 30%. Однако в условиях относительно устойчивого экономического положения бюджетные дефициты

не рассматриваются как катастрофически отрицательные экономические показатели. Известный английский экономист Дж.М.Кейнс в целях ''взбадривания'' экономического роста и обеспечения полной занятости рекомендовал проводить политику дефицитного финансирования. И в этом, безусловно, есть рациональное звено.

Интересно, что в начале 90-х годов положительное сальдо государственного бюджета составляло 9,3 % ВВП. Рекордного уровня дефицит государственного бюджета достигал в Кувейте в начале 80-х годов и составлял более 60 % ВВП. А самый большой в мире дефицит государственного бюджета в абсолютных размерах имеют США. В начале 90-х годов он достигал 290 млрд. долларов, или 4,8 % ВВП, что по мировым стандартам считается не опасным для экономического развития страны {17}.

Каждое правительство в своей деятельности стремится к тому, чтобы доходная часть бюджета равнялась расходной. Соответствие их называется «балансом дохода».

В реальной действительности расходная часть, как правило, превышает доходную. Возникновение бюджетного дефицита обусловливается многими причинами, среди которых можно выделить следующие: спад общественного производства, завышенные расходы на реализации принятых социальных программ, возросшие затраты на оборону, рост «теневого» сектора экономики, рост предельных издержек общественного производства, массовый выпуск «пустых» денег. Особое значение из них имеют спад производства и рост «теневого» сектора экономики. Наличие этих причин приводит к уменьшению налоговой базы. В первом случае происходит сокращение производства, уменьшается получаемая прибыль, следовательно, уменьшаются поступления в бюджет. В результате план поступления в бюджет не выполняется. Во втором случае предприятия вообще перестают платить налоги. Ведь «теневая» экономика отличается от обычной («легальной») лишь тем, что фирмы и предприятия, действующие в ней, нигде не регистрируются и, следовательно, никаких налогов не платят. Государственные органы их не видят, они находятся в «тени». На 2000 год в «тени» производилось до 40% ВВП {9}.

Дефициты возникают в результате чрезвычайных обстоятельств: войны, крупных стихийных бедствий и т.п., когда обычно резервов становится недостаточно и приходиться прибегать к источникам особого рода. Дефицит может отражать кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность финансово–кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В этом случае он – явление чрезвычайно тревожное, требующее принятие не только срочных и действенных экономических мер (по стабилизации экономики, финансовому оздоровлению хозяйства и т.п.), но и соответствующих политических решений. Отсюда ясно, что в условиях динамично развивающейся экономики с устойчивыми, а главное эффективными международными связями, бюджетный дефицит (конечно, в количественно допустимых границах) не страшен. Его не следует излишне драматизировать, ибо в долг жили и продолжают жить многие экономически развитые страны. Правда, при этом количество не должно переходить в отрицательное качество, т.е. сумма, полученных государством в долг финансовых ресурсов, не должна ложиться тяжким грузом на экономику страны, на плечи налогоплательщиков, сопровождаться сокращением социальных программ. Положение считается контролируемым при государственном долге, не превышающем половины выпуска валового национального продукта, и бюджетном дефиците не свыше 2 – 3 % {17}.

Таким образом, сам по себе дефицит бюджета не может быть чем-то чрезвычайно негативным для развития экономики и динамики жизненного уровня населения. Все зависит от причин его возникновения и направлений расходов государственных денежных средств. Если финансовые средства, составляющие превышение расходов над доходами, направляются на развитие экономики, используются для развития приоритетных отраслей, т. е. используются эффективно, то в будущем рост производства и прибыли в них с лихвой возместят произведенные затраты и общество в целом от такого дефицита только выиграет. Если же правительство не имеет четкой программы экономического развития, а превышение расходов над доходами допускает с целью латания «финансовых дыр», субсидирования нерентабельного производства, то бюджетный дефицит неизбежно приведет к росту отрицательных моментов в развитии экономики, главным из которых является усиление инфляционных процессов.

Бюджетный дефицит, несомненно, относится к так называемым отрицательным экономическим категориям, типа инфляции, кризиса, безработицы, банкротства, которые, однако, являются неотъемлемыми элементами экономической системы. Более того, без них экономическая система утрачивает способность к самодвижению и поступательному развитию. Бюджетный дефицит нельзя однозначно относить к разряду чрезвычайных, катастрофических событий, еще и потому, что различным может быть качество, природа дефицита. Дефицит может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики. В этом случае он отражает не кризисное течение общественных процессов, а государственное регулирование экономической конъюнктуры, стремление обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства. Еще Дж.М.Кейнс обосновал возможность допущения опережающего роста государственных расходов над доходами на определенных этапах развития общества {22}.

Следует отметить, что бездефицитность бюджета еще не означает «здоровья» экономики. Надо четко представлять себе, какие процессы протекают внутри самой финансовой системы, какие изменения воспроизводственного цикла отражает дефицит бюджета.

* 1. **Виды бюджетного дефицита**

Существуют следующие виды бюджетного дефицита:

1. Циклический дефицит госбюджета – результат действия встроенных стабилизаторов.
2. Структурный дефицит госбюджета – разность между расходами и доходами бюджета в условиях полной занятости.
3. Операционный дефицит госбюджета – общий дефицит госбюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей по обслуживанию госдолга.
4. Первичный дефицит госбюджета – разность между величиной общего дефицита и всей суммой выплат по долгу.
5. Квазифискальный дефицит госбюджета – скрытый дефицит госбюджета, обусловленный, квазифискальной деятельностью государства.

**Циклический дефицит (излишек)** государственного бюджета является результатом действия встроенных стабилизаторов экономики. "**Встроенный" (автоматический) стабилизатор** - экономический механизм, позволяющий снизить амплитуду циклических колебаний уровней занятости и выпуска, не прибегая к частым изменениям экономической политики. В качестве таких стабилизаторов в индустриальных странах обычно выступают прогрессивная система налогообложения, система государственных трансфертов (в том числе страхование по безработице) и система участия в прибылях. "Встроенные" стабилизаторы экономики относительно смягчают проблему продолжительных временных лагов дискреционной фискальной политики так как эти механизмы "включаются" без непосредственного вмешательства правительства.

**При дискреционной фискальной политике в целях стимулирования совокупного спроса в период спада экономической активности правительство принимает специальные решения, направленные на увеличение уровней занятости и выпуска. В ходе осуществления этих решений вследствие увеличений госрасходов (например, на финансирование программ по созданию новых рабочих мест) или снижения налогов правительство** целенаправленно**создает дефицит госбюджета. Соответственно, в период подъема в целях сдерживания инфляционных тенденций целенаправленно создается бюджетный излишек.**

**Дискреционная политика правительства связана со значительными внутренними временными лагами, так как изменение структуры госрасходов или ставок налогообложения предполагает длительное обсуждение этих мер в парламенте.**

**При недискреционной фискальной политике бюджетные дефициты и излишки возникают** автоматически**, в результате действия встроенных стабилизаторов экономики,** так как эти механизмы "включаются" без непосредственного вмешательства правительства.

Создание эффективных систем прогрессивного налогообложения и страхования занятости является первоочередной задачей для переходных экономик, где объективные сложности стабилизационной политики сочетаются с отсутствием адекватных налоговых, кредитно-денежных и других механизмов макроэкономического управления.

Степень встроенной стабильности экономики непосредственно зависит от величин циклических бюджетных дефицитов, которые выполняют функции автоматических "амортизаторов" колебаний совокупного спроса. Он вызван автоматическим сокращением (увеличением) налоговых поступлений и увеличением (сокращением) государственных трансфертов на фоне циклического спада (подъема) деловой активности.

Т=Та+t\*У

бюджетные

дефициты G=const

У1------У0------У2

«Рис. 1»

Колебания бюджетного дефицита

Пояснения: В фазе циклического подъема совокупный доход увеличивается (Y2 > Y0), и поэтому налоговые отчисления автоматически возрастают, а трансфертные платежи автоматически снижаются. В результате возрастает циклический бюджетный излишек и инфляционный бум относительно сдерживается. В фазе циклического спада совокупный доход снижается (Y1 < Y0), и поэтому налоги автоматически падают, трансферты растут. В итоге увеличивается циклический бюджетный дефицит на фоне относительного роста совокупного спроса и объема производства, что относительно ограничивает глубину спада.

Величины циклических дефицитов (излишков) определяются степенью "крутизны" графиков налоговой и бюджетной функций. Угол наклона налоговой функции T определяется величиной предельной налоговой ставки t, а угол наклона функции государственных расходов G - величиной, которая характеризует соотношение между изменением суммы получаемого трансферта и изменением величины дохода. Чем выше уровень дохода, тем выше вносимый налог и ниже трансферт, получаемый от государства.

Даже в том случае, когда все государственные расходы G упрощенно представлены как неизменная величина, не зависящая от динамики текущего дохода, степень встроенной стабильности экономики оказывается тем выше, чем выше уровень налоговых ставок t и чем, соответственно, круче линия T. В положении T1 величины циклических бюджетных дефицитов и излишков больше, чем в положении T2, и поэтому встроенные стабилизаторы оказывают более сильное воздействие на рост или снижение совокупного спроса.

При прочих равных условиях величины циклических бюджетных дефицитов и излишков, а также степень встроенной стабильности экономики оказываются тем выше, чем выше уровень предельных налоговых ставок, а также чем выше соотношение между изменением суммы государственных трансфертов и изменением величины национального дохода.

В то же время, увеличение степени встроенной стабильности экономики противоречит другой, более долгосрочной цели бюджетно-налоговой политики - укреплению стимулов к расширению предложения факторов производства и росту экономического потенциала. Стимулы к инвестированию, к предпринимательскому риску и к труду оказываются относительно сильнее в условиях постепенного снижения предельных ставок налогообложения. Однако это снижение сопровождается сокращением величин циклических бюджетных дефицитов и излишков, а, следовательно, и снижением степени встроенной стабильности экономики.

Выбор приоритетов между краткосрочными и долгосрочными эффектами бюджетно-налоговой политики является сложной макроэкономической проблемой и для индустриальных, и для переходных экономик.

Встроенные стабилизаторы не устраняют причин циклических колебаний равновесного ВВП вокруг его потенциального уровня, а только ограничивают амплитуду этих колебаний. На основании данных о циклических бюджетных дефицитах и излишках нельзя оценивать эффективность мер фискальной политики, так как наличие циклически несбалансированного бюджета не приближает экономику к состоянию полной занятости ресурсов, а может иметь место при любом уровне выпуска. Поэтому встроенные стабилизаторы, как правило, сочетаются с мерами дискреционной фискальной политики.

**Структурный дефицит (излишек)** государственного бюджета - разность между расходами и доходами бюджета в условиях полной занятости. Циклический дефицит нередко оценивается как разность между фактической величиной бюджетного дефицита и структурным дефицитом.

Оценки структурного дефицита используются, в основном, в индустриальных странах, где размеры бюджетных дефицитов определяются в большей степени циклическими колебаниями, а не дискреционными мерами правительства. Сложности определения уровня полной занятости ресурсов, естественного уровня безработицы и потенциального объема выпуска затрудняют расчеты структурных излишков и дефицитов государственного бюджета, хотя именно на основе динамики этих макроэкономических индикаторов оценивается эффективность мер фискальной политики в долгосрочном плане.

В переходных экономиках проблема дефицита государственного бюджета еще более усложняется в связи с тем, что, как правило, широко практикуется манипулирование его размерами - искусственное увеличение или, чаще, уменьшение величины бюджетного дефицита в текущем году. Это манипулирование может, например, осуществляться с помощью следующих инструментов:

1. "налоговая амнистия", которая позволяет налогоплательщикам, ранее уклонявшимся от уплаты налогов, внести за один раз всю сумму, равную определенной части общего налогового сбора;
2. мероприятия по сбору просроченных налоговых платежей;
3. введение временных или добавочных налогов;
4. отсрочка расчетов с поставщиками;
5. отсрочка выплаты заработной платы работникам государственного сектора;
6. отсрочка обязательной индексации заработной платы в соответствии с динамикой уровня инфляции;
7. расширенная практика приватизации государственной собственности, включая распродажу прав на исследовательские и изыскательские работы.

В переходных экономиках дефицит государственного бюджета определяется в большей мере текущими мерами государственного регулирования, чем циклическими колебаниями экономики. Только после корректировки текущего бюджетного дефицита с учетом воздействия этих мер и влияния общих экономических колебаний может быть получен характерный для переходных экономик аналог структурного дефицита, который иногда определяется как коренной дефицит бюджета.

Измерение его нередко оказывается еще более сложным, чем оценки структурного дефицита. Поэтому при разработке стратегий стабилизации и структурных реформ в переходных экономиках приходится опираться на обычные оценки бюджетного дефицита, хотя оптимальная долгосрочная фискальная политика должна быть в большей мере сориентирована на коренной дефицит, чем на фактический.

**Операционный дефицит** государственного бюджета - общий дефицит государственного бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей по обслуживанию государственного долга.

Обслуживание задолженности (т.е. выплата процентов по ней и постепенное погашение основной суммы долга - его амортизация) является важной статьей государственных расходов.

Нередко объявленный в отчетах бюджетный дефицит завышается на основе преувеличения объема государственных расходов за счет инфляционных процентных выплат по долгу. При высоких темпах инфляции, когда различие в динамике номинальных и реальных процентных ставок весьма значительно, это завышение государственных расходов может оказаться достаточно существенным.

Возможны ситуации, когда номинальный официальный дефицит государственного бюджета и номинальный долг растут, а реальный дефицит и долг снижаются, что затрудняет оценку эффективности фискальной политики правительства. Поэтому при измерении бюджетного дефицита необходима поправка на инфляцию: реальный бюджетный дефицит представляет собой разность между номинальным дефицитом и величиной государственного долга на начало года, умноженной на темп инфляции.

**Первичный дефицит (излишек)** государственного бюджета - разность между величиной общего дефицита и всей суммой выплат по долгу. Наличие первичного дефицита является фактором увеличения долгового бремени.

У различных стран с переходной экономикой возможности выбора приоритетных способов финансирования бюджетного дефицита не одинаковы, хотя и ограничены. Возможности для преимущественно безинфляционной стабилизации бюджета, как правило, незначительны и финансирование осуществляется при активном участии Центрального Банка.

Действительное бремя государственного долга для той или иной страны предопределяется, прежде всего, способностью (или неспособностью) государства его обслуживать. А эта способность правительства мобилизовать наличные денежные ресурсы в большой степени зависит от величины денежной массы, чем от размеров ВВП.

В условиях, когда показатель монетизации экономики, равный соотношению между объемом денежной массы М2 и ВВП, достаточно близок к единице, отношения объемов государственного долга к ВВП и к М2 если и не совпадают, то достаточно близки по значению. Картина существенно изменяется тогда, когда из-за низкого доверия к национальной валюте (вследствие, например, ранее пережитой высокой инфляции) уровень монетизации экономики низок.

В этом случае показатель долг/М2 оказывается в несколько раз выше, чем показатель долг/ВВП в экономике, величина которого обычно характеризуется соотношением "долг/ВВП". Наличие первичного бюджетного дефицита является фактором увеличения и основной суммы долга, и коэффициентов его обслуживания, что приводит к самовозрастанию задолженности. Увеличение доли первичного бюджетного излишка в ВВП позволяет избежать такого самовоспроизводства долга и его неуправляемого роста.

«Таблица 1»

Показатели долгового бремени в некоторых странах

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страны |  |  | Отношение долга | | Отношение долга к денежной | | |
|  |  |  | к ВВП (%%) | | массе М2 ( %%) | |  |
| Великобритания | |  | 49 |  | 47 |  |  |
| Испания |  |  | 65 |  | 59 |  |  |
| Люксембург | |  | 1,6 |  | 1,5 |  |  |
| Швейцария | |  | 23 |  | 18 |  |  |
| Япония |  |  | 87 |  | 75 |  |  |
| Исландия |  |  | 55 |  | 144,4 |  |  |
| Россия |  |  | 47 |  | 378 |  |  |

Из таблицы видно, что наиболее низкое доверие к национальной валюте в России (ВВП 47%, М2 378%), Исландии (ВВП 55%, М2 144,4%).

**Квазифискальный (квазибюджетный) дефицит** государственного бюджета - существующий наряду с измеряемым (официальным) скрытый дефицит государственного бюджета, обусловленный квазифискальной (квазибюджетной) деятельностью государства.

Квазифискальные операции включают, например, следующие:

1. финансирование государственными предприятиями избыточной занятости в государственном секторе и выплата ими заработной платы по ставкам выше рыночных за счет банковских ссуд или путем накопления взаимной задолженности;
2. накопление в коммерческих банках, отделившихся на начальных стадиях экономических реформ от Центрального Банка, большого портфеля недействующих ссуд - т.н. "плохих долгов" (просроченных долговых обязательств госпредприятий, льготных кредитов домашним хозяйствам, фирмам и т.д.). Эти кредиты, в конце концов, выплачиваются в основном за счет льготных кредитов Центрального Банка;
3. отдельные операции, связанные с государственным долгом, а также финансирование Центральным Банком убытков от мероприятий по стабилизации обменного курса валюты, беспроцентных и льготных кредитов правительству (например, на закупки пшеницы, риса, кофе и т.д.); кредиты рефинансирования коммерческим банкам на обслуживание "плохих долгов", а также рефинансирование Центральным Банком сельскохозяйственных, промышленных и жилищных программ правительства по льготным ставкам и т.д.) деятельностью Центрального Банка, государственных предприятий и коммерческих банков, как в индустриальных, так и в переходных экономиках {18}.
   1. **Способы покрытия бюджетного дефицита**

Существуют следующие способы покрытия бюджетного дефицита:

1. Монетизация бюджетного дефицита.
2. Внешнее долговое финансирование.
3. Внутреннее долговое финансирование.
4. Увеличение налогообложения.

**Монетизация бюджетного дефицита**. В случае монетизации дефицита (то есть внутреннего банковского финансирования) нередко возникает сеньораж - доход государства от печатания денег. Сеньораж является следствием превышения темпа роста денежной массы над темпом роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. В результате все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог, и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены.

В условиях повышения уровня инфляции возникает так называемый "эффект Танзи" - сознательное затягивание налогоплательщиками сроков внесения налоговых отчислений в государственный бюджет, что характерно для многих переходных экономик. Нарастание инфляционного напряжения создает экономические стимулы для "откладывания" уплаты налогов, так как за время "затяжки" происходит обесценение денег, в результате которого выигрывает налогоплательщик. В итоге дефицит государственного бюджета и общая неустойчивость финансовой системы могут возрасти.

Монетизация дефицита государственного бюджета может не сопровождаться непосредственно эмиссией наличности, а осуществляется в других формах - например, в виде расширения кредитов Центрального Банка государственным предприятиям по льготным ставкам или в форме отсроченных платежей.

Отсроченные платежи - способ финансирования бюджетного дефицита, при котором правительство покупает товары и услуги, не оплачивая их в срок. Если закупки осуществляются в частном секторе, то производители заранее увеличивают цены, чтобы застраховаться от возможных неплатежей. Это дает толчок к повышению общего уровня цен и уровня инфляции.

Если отсроченные платежи накапливаются в отношении предприятий государственного сектора, то эти дефициты нередко непосредственно финансируются Центральным Банком или же накапливаются, в отличие от монетизации, официально считаются не инфляционным способом финансирования бюджетного дефицита, на практике это разделение оказывается весьма условным.

В переходных экономиках монетизация дефицита государственного бюджета обычно используется в тех случаях, когда имеется значительный внешний долг, и это исключает льготное финансирование из иностранных источников, а возможности внутреннего долгового финансирования также практически исчерпаны, что часто является главной причиной высоких внутренних процентных ставок. Этот способ финансирования целесообразен, если официальные валютные резервы ЦБ истощены, в силу чего урегулирование платежного баланса остается первостепенной задачей, причем предполагается, что экономика выдержит высокую инфляцию.

Если правительство избирает эмиссионный способ бюджетного финансирования, то ЦБ обычно сопровождает свои кредитные ограничения частному сектору введением соответствующих лимитов кредитования государственных предприятий и организаций. Без таких лимитов возникает риск полного вытеснения частного сектора с кредитного рынка и резкого падения инвестиционной активности.

Наиболее сильное отрицательное воздействие на платежный баланс в аспекте изменения уровня резервов иностранной валюты оказывает дефицит госбюджета, который непосредственно финансируется Центральным Банком.

В результате происходит рост предложения денег, и на руках у населения накапливается избыток наличных средств. Он неизбежно порождает увеличение спроса на отечественные и импортные товары, а также на различные финансовые активы, включая зарубежные, что в свою очередь, приводит к росту цен и создает давление на платежный баланс.

Механизм восстановления равновесия платежного баланса в этих условиях основан на "связывании" избыточного денежного предложения при помощи "вливания" иностранных валютных резервов, что позволяет стабилизировать денежный рынок. Монетизация дефицита государственного бюджета вызывает тем меньшее повышение уровня внутренней инфляции, чем более открытой является экономика и чем больше валютных резервов Центральный Банк может истратить на поддержку относительно фиксированного обменного курса национальной валюты и восстановление равновесия платежного баланса.

Рост инфляции в результате монетизации бюджетного дефицита оказывается более значительным в режиме гибкого валютного курса, хотя расходы официальных валютных резервов при этом относительно уменьшаются.

Наибольший рост инфляции возникает в условиях абсолютно свободных колебаний валютного курса, за счет которых восстанавливается равновесие денежного рынка. В последнем случае уровень официальных валютных резервов ЦБ остается практически неизменным.

**Внешнее долговое финансирование**. Альтернативные возможности внешнего льготного финансирования бюджетного дефицита (например, получение безвозмездных субсидий из-за рубежа или льготных займов по низким ставкам с длительными сроками погашения) являются наиболее привлекательными, так как в этом случае дефицит не только не оказывает негативного воздействия на экономику, но и может оказаться весьма полезным, если такое финансирование связано с производительным использованием ресурсов.

Нередко, однако, возможности льготного финансирования в переходных экономиках либо ограничены из-за значительной внешней задолженности, либо используются правительствами преимущественно в непроизводительных целях - на потребительские дотации, выплаты пенсий, увеличение государственного аппарата и т.д. Такие дополнительные бюджетные расходы не могут быть быстро сокращены в случае прекращения их внешнего субсидирования на фоне отсутствия гарантированных внутренних источников покрытия, что усиливает общее напряжение в бюджетно-налоговой сфере.

Использование внешнего долгового финансирования бюджетного дефицита оказывается относительно эффективным, когда уровень внутренних процентных ставок превышает среднемировой и имеется возможность относительно стабилизировать валютный курс.

Внутренние ставки процента поднимаются особенно значительно в том случае, когда стимулирующая фискальная политика правительства сопровождается ограничением предложения денег Центральным Банком в целях снижения уровня инфляции. В этих условиях зарубежный спрос на ценные бумаги данной страны увеличивается, что вызывает приток капитала.

Возросший зарубежный спрос на отечественные ценные бумаги сопровождается повышением общемирового спроса на национальную валюту, необходимую для их приобретения. В результате обменный курс национальной валюты проявляет тенденцию к повышению, что способствует снижению экспорта и увеличению импорта.

Если не удается поддержать валютный курс относительно стабильным, то сокращение чистого экспорта оказывает сдерживающее воздействие на национальную экономику: в экспортных и импортозамещающих отраслях снижаются занятость и выпуск, возрастает уровень безработицы.

Поэтому первоначальное стимулирующее воздействие бюджетного дефицита может быть ослаблено не только за счет "эффекта вытеснения", но и за счет отрицательного "эффекта чистого экспорта", ухудшающего состояние платежного баланса страны по счету текущих операций. Но одновременно с этим приток капитала увеличивает внутренние ресурсы и способствует относительному снижению внутренних процентных ставок.

В итоге масштабы "эффекта вытеснения" относительно сокращаются, но внешняя задолженность увеличивается. Обслуживание внешнего долга предполагает передачу части реального выпуска продукции в распоряжение других стран, что может вызвать сокращение национального производства в будущем.

Внешнее финансирование бюджетного дефицита оказывается менее инфляционным, чем его монетизация, так как предложение товаров на внутреннем рынке увеличивается в той мере, в какой внешние займы способствуют расширению импорта.

При этом, чем более открытой является переходная экономика и чем более жестким - ее валютный курс, тем в меньшей степени внешнее долговое финансирование окажется инфляционным, но тем сильнее будет его воздействие на платежный баланс.

Привлечение средств из иностранных источников для финансирования бюджетного дефицита может оказаться относительно привлекательным вариантом для переходных экономик в тех случаях, когда:

1. удается организовать концессионное финансирование;
2. на внутреннем рынке ощущается дефицит капитала при высокой внутренней норме прибыли;
3. торговый баланс относительно благополучен при наличии благоприятных перспектив расширения рынка;
4. первоначальные размеры внешнего долга незначительны;
5. первоочередной задачей макроэкономической политики является снижение вероятной инфляции.

**Внутренне долговое финансирование**. Если правительство выпускает в целях финансирования облигации государственных займов, то спрос на кредитные ресурсы возрастает, что, при стабильной денежной массе, приводит к увеличению средних рыночных ставок процента. Если внутренние процентные ставки изменяются свободно, то их рост может быть достаточно большим для того, чтобы отвлечь банковские кредиты из частного сектора.

В результате частные внутренние инвестиции, чистый экспорт и частично потребительские расходы - снижаются, вызывая "эффект вытеснения", который значительно ослабляет стимулирующий потенциал фискальной политики.

Если внутренний рынок капиталов слабо развит, процентные ставки относительно фиксированы и возможности размещения облигаций среди населения ограничены, что типично для многих переходных экономик, то растущий частный сектор внутри страны обычно предъявляет повышенный спрос на иностранные активы, что неизбежно нарушает равновесие платежного баланса по капитальному счету.

Более того, если правительство намерено финансировать значительную часть своего бюджетного дефицита через продажу облигаций, то оно не может одновременно проводить жесткую финансовую политику, удерживая ставку процента ниже ожидаемого уровня инфляции. Облигации будут пользоваться спросом только при достаточно привлекательном уровне доходности. Если же этот показатель будет низким (или отрицательным), то возможности внутреннего долгового финансирования бюджетного дефицита сильно уменьшаться даже вне зависимости от степени развития внутреннего рынка капитала.

В этом случае экономические агенты будут стремиться приобрести товары или вложить свои финансовые средства за рубежом, ограничивая тем самым возможности правительства финансировать бюджетный дефицит из внутренних небанковских источников и ухудшая состояние платежного баланса.

Эта диспропорция может усилиться на фоне ожиданий девальвации национальной валюты (особенно в обстановке недоверия к политике правительства и ЦБ), что способствует нарушению равновесия счета текущих операций и создает угрозу кризиса платежного баланса. С этой точки зрения внутреннее долговое финансирование дефицита госбюджета оказывает более сильное негативное воздействие на платежный баланс при относительной стабильности внутренних ставок процента, чем при их повышении, хотя в последнем случае "эффект вытеснения" оказывается более значительным.

В случае оптимистических ожиданий роста прибылей у частного бизнеса этот "эффект вытеснения" может быть частично или полностью элиминирован увеличением инвестиционного спроса. Таким образом, в обстановке доверия к политике правительства и ЦБ один и тот же механизм - внутреннее долговое финансирование дефицита государственного бюджета - может одновременно как вызвать эффект вытеснения, так и частично элиминировать его. Чем менее эластично внутреннее предложение в переходной экономике, тем значительнее, при прочих равных условиях, может оказаться "эффект вытеснения".

Внутреннее долговое финансирование бюджетного дефицита нередко рассматривается как антиинфляционная альтернатива монетизации. Однако этот способ финансирования не устраняет угрозы роста инфляции, а только откладывает этот рост.

Если облигации государственного займа размещаются среди населения и коммерческих банков, то инфляционное напряжение окажется слабее, чем при их размещении в ЦБ. Однако последний может скупить эти облигации на вторичном рынке ценных бумаг и тем самым расширить свои квазифискальные операции, способствующие росту инфляционного давления.

В случае обязательного (принудительного) размещения государственных облигаций во внебюджетных фондах (пенсионных, страховых и т.д.) под низкие (и даже отрицательные) процентные ставки, внутреннее долговое финансирование бюджетного дефицита превращается, по существу, в механизм дополнительного налогообложения. Более того, при высоком уровне процентных ставок и значительных размерах дефицита государственного бюджета со временем неизбежно происходит резкое увеличение доли государственного внутреннего долга в ВВП, особенно при низких темпах экономического роста.

Рост бремени внутреннего долга увеличивает и долю государственных расходов на его обслуживание, что приводит к самовозрастанию и бюджетного дефицита, и государственной задолженности. Это серьезно ограничивает возможности снижения напряженности в бюджетно-налоговой сфере и стабилизации уровня инфляции. В целом в переходных экономиках внутреннее долговое финансирование бюджетного дефицита связано с относительно умеренными издержками только в тех случаях, когда:

1. сложно контролировать предоставление кредитов частному сектору;
2. внутреннее предложение относительно эластично;
3. внешнее долговое финансирование относительно дорого или ограничено из-за значительного бремени внешней задолженности, тогда как существующая внутренняя задолженность незначительна;
4. сопровождающая переходный период инфляция достигла высоких темпов или представляется абсолютно неизбежной.

**Увеличение налогообложения**. Я не случайно обозначила этот способ финансирования дефицита последним: дело в том, что современная экономическая наука сильно сомневается в его эффективности. Действительно, на первый взгляд кажется очевидным, что увеличение налогов – наиболее простой способ сокращения или ликвидации дефицитов федерального бюджета. Но есть некоторые обстоятельства, которые заставляют думать, что возросшие налоги могут вызвать лишь увеличение дефицитов.

Экономисты неоклассического направления рассмотрели данные за двадцатилетний период функционирования американской экономики и пришли к выводу, что на самом деле существует положительная корреляция средних ставок федерального налога (измеренных как процент от личного дохода) и дефицита федерального бюджета (измеренного как процент от ВВП). Другими словами, более высокие ставки налога ассоциируются с большими, а не с меньшими дефицитами. Оказалось, что увеличение налогов на 1 доллар приводит к росту правительственных расходов на 1,58 долларов, или увеличивает дефицит на 0,58 долларов.

Этот парадокс объясняется тем, что если правительство получает больше финансовых ресурсов, законодатели не только пойдут на расходование всех дополнительных налоговых поступлений, но и потратят «чуть-чуть больше». Авторы считают, что их результаты ставят под серьезное сомнение тезис о том, что рост налогов будет эффективным средством сокращения дефицитов. Они утверждают, что рост налогов может ухудшить, а не облегчить проблему {26}.

1. **Анализ бюджетного дефицита г. Орла**
   1. **Методика проведения анализа бюджетного процесса**

Важнейший элемент бюджетного процесса – экономический анализ бюджетных показателей: их обоснованности, структуры, динамики, других параметров. Анализ проводится на всех этапах бюджетного процесса – при формировании, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета. Его осуществляют финансовые и налоговые органы; ведомства; органы федерального казначейства; контролирующие органы; депутатский корпус; финансовые службы хозяйствующих структур.

В условиях кризисного состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и социальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а, следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Методика анализа избирается в зависимости от поставленных задач, но можно выделить основополагающие принципы, которыми необходимо руководствоваться при проведении аналитической работы на любом уровне бюджета, при решении любых задач.

Анализ должен быть:

* ***конкретным*,** т.е. основываться на изучении широкого круга показателей, всесторонне характеризующих экономическое или финансовое явление, процесс, тенденцию;
* ***системным*,** т.е. представлять собой систему аналитической работы – по срокам, охвату вопросов, приемам, взаимосвязи изучаемых показателей;
* ***оперативным*,** т.е. по результатам анализа должна осуществляться разработка рекомендаций, на основе которых можно оперативно повлиять на анализируемые показатели, процессы;
* ***объективным*,** что должно обеспечиваться обоснованным подбором информации, которая способна всесторонне охарактеризовать всю совокупность причин и факторов, определяющих выявленную динамику, тенденции.

Методика экономического анализа определяет этапы анализа и приемы аналитической обработки информации. Этапы анализа можно представить так. Прежде всего, осуществляется проверка, свод, группировка необходимых данных. Затем проводится аналитическая обработка, то есть сравнение соответствующих показателей по доходам, расходам, нормативам, другим показателям; определение причин отклонений; раскрытие взаимосвязей и количественных зависимостей между показателями. Далее следует подведение итогов анализа, основные выводы. Заключительный этап – разработка практических предложений и рекомендаций по результатам анализа.

Наиболее простой метод – ***сравнение,*** когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, то есть показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и другие.

Следующий метод – ***группировки,*** когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы влияющие на изменение показателей.

Метод ***цепных подстановок, или элиминирования*** заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

Каждый из приемов анализа имеет важное значение, но конкретность и действенность выводов экономического анализа зависят, прежде всего, от их комплексного применения. Дополняя друг друга, они способствуют раскрытию сложных связей и зависимостей, возникающих между различными показателями в процессе исполнения бюджета по доходам и расходам.

Исполнить бюджет по доходам – значит мобилизовать контингенты налогов, сборов, других платежей и распределить их по уровням бюджетной системы в соответствии с существующим законодательством. Основная задача анализа исполнения доходной части бюджета – изыскание резервов доходов, то есть увеличения контингентов федеральных, территориальных и местных налогов, их собираемости.

Исполнить бюджет по расходам – значит профинансировать расходы, предусмотренные в бюджете, в соответствии с бюджетной росписью. При анализе исполнения расходной части бюджета подводятся итоги исполнения бюджета в целом; по видам расходов; по нижестоящим бюджетам; по отдельным разделам, видам бюджетных учреждений, статьям затрат. Выясняются возможности более экономного использования ассигнований; проверяется целевой характер расходования бюджетных средств; оценивается степень удовлетворения потребностей учреждений в средствах.

Анализ бюджета должен вестись раздельно по доходам и расходам.

Прогнозирование ***доходов*** бюджета проводится поэтапно. На начальном этапе производится сбор и анализ информации об экономических, социальных процессах на территории города, влияющих на состояние финансовых ресурсов. Исследуется экономическая сторона деятельности предприятий и хозяйственных организаций для получения объективной оценки поступления налогов и других платежей в бюджет. Для этого используются экономико-статистические материалы. Указанная информация позволяет проанализировать состояние и развитие экономики территории, определить происходящие изменения в текущем году и сопоставить с соответствующим периодом прошлого года. Показатели рассматриваются в разрезе отраслей.

На основном этапе проведения анализа проводится аналитическая обработка поступающей информации по доходам, строятся графики, диаграммы. Изучается динамика их поступления, устанавливаются факторы, влияющие на исполнение бюджета.

Анализируются поступления доходов за год, месяц и более короткие сроки – по отчетным периодам в разрезе дней.

Таблицы заполняются по каждому виду налога в абсолютных и относительных величинах. Относительные величины (проценты, коэффициенты, индексы) необходимы для дополнительной характеристики абсолютной величины.

Оперативный анализ представляет собой систему повседневного изучения выполнения бюджетных назначений с целью быстрого вмешательства в необходимых случаях в процесс для обеспечения своевременного и полного поступления налоговых доходов.

Периодический анализ исполнения бюджета города по доходам проводится за отчетные периоды: месяц, квартал, год, позволяет проанализировать ход поступления налогов в бюджет.

Главная задача периодического анализа – объективная оценка результатов деятельности, комплексное выявление неиспользованных резервов, мобилизация их для повышения экономической эффективности в будущих плановых периодах, а также выявление недочетов в работе и их виновников.

Периодический анализ осуществляется по важнейшим периодам, по которым подводятся итоги хозяйственной деятельности.

Этот вид анализа имеет и существенный недостаток – выявленные резервы означают навсегда потерянные возможности роста эффективности производства, поскольку относятся к прошлому периоду.

Особенность методики периодического анализа состоит в том, что фактические результаты деятельности оцениваются в сравнении с планом и данными предшествующих аналитических периодов.

Периодический анализ – наиболее полный анализ, вбирающий в себя результаты оперативного анализа и служащий базой перспективного анализа.

Важным качественным показателем структуры доходов является «удельный вес в структуре бюджета», который отражает процент зачисленной суммы по каждому виду налога в объеме бюджета за отчетный период.

При анализе бюджетных показателей по формированию и исполнению бюджета используются отчетность, аналитические данные контролирующих, статистических органов, отраслевых департаментов, занимающихся вопросами экономики.

Цель проведения анализа исполнения бюджета по ***расходам*** заключается в изучении процесса управления финансовыми средствами бюджета, согласно установленным объемам государственных расходов.

Основными его задачами являются:

* контроль и объективная оценка расходов бюджета;
* анализ целевого использования средств;
* анализ полноты объема использования бюджетных средств.

Материалы экономического анализа исполнения бюджета оформляются в виде пояснительной записки к отчету об исполнении бюджета. Этот документ – своеобразный отчет о работе соответствующего финансового органа, ведомства, так как свидетельствует о мерах, принятых для исполнения бюджета по доходам и расходам; выявление резервов; мероприятиях по укреплению бюджетной и финансовой дисциплины.

Таким образом, проведение комплексного анализа бюджетного процесса позволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением {30}.

* 1. **Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:**

**формирование доходов**

Согласно уведомлений Управления финансов и налоговой политики администрации Орловской области скорректирован план по доходам и расходам на 2002 год на 27 107 тыс.рублей.

В бюджет г. Орла за 2002 год поступило 1 155 780 тыс.рублей при плане 1 138 945 тыс.рублей, в том числе собственных доходов 1 117 672 тыс.рублей при плане 1 101 710 тыс.рублей или план выполнен на 101,4%. Сверх плана поступило 15 962 тыс.рублей собственных доходов. По сравнению с 2001 годом собственные доходы возросли на 184 540 тыс.рублей или на 19,8%.

План перевыполнен по следующим источникам доходов:

* по налогу на прибыль организаций на 14 354 тыс.рублей в связи с поступлением этого налога от ОАО «Стройтрансгаз»;
* по налогу на доходы физических лиц на 3 701 тыс.рублей, что объясняется досрочной выплатой заработной платы за декабрь работникам учреждений и организаций города;
* по акцизам на 2 548 тыс.рублей за счет поступления акцизов от приступивших к деятельности в 2002 году акцизных складов;
* по прочим налоговым платежам и сборам на 1 362 тыс.рублей за счет поступления недоимки прошлых лет по налогу на содержание ЖКХ;
* по доходам от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, на 2 589 тыс.рублей за счет проведения претензионно-исковых мероприятий.

Кроме того, поступило незапланированных доходов от продажи земли в сумме 3 635 тыс.рублей.

Однако по отдельным источникам доходов план не выполнен:

* по единому налогу на вмененный доход на 1 834 тыс.рублей. На основании изменений в налогом законодательстве сумма единого налога, исчисленная в 2002 году, уменьшилась налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
* по налогу на имущество предприятий на 8 175 тыс.рублей и земельному налогу на 2 497 тыс.рублей в связи с ростом недоимки. Основными недоимщиками являются: ОАО «Завод имени Медведева», ОАО «Орелтекмаш», ОАО «Погрузчик», ДЗАО «Орловское объединение по газификации», ОАО «Завод силикатного кирпича».

По остальным источникам доходов поступления сложились в пределах плана.

Основными бюджетообразующими налогоплательщиками г. Орла являются:

Поступления за 2002 год

Млн.руб.

ОАО «Стройтрансгаз» 99,7

ЗАО «Интер РАО ЕЭС» 55,1

МЖД и ее филиалы 54,0

ЗАО «Велор» 53,5

«Таблица 2»

Информация об исполнении бюджета г. Орла по доходам

по состоянию на 01.01.2003 года, тыс.рублей

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | *План на год, с учетом изменений* | *План на отчетный период с учетом изменений* | *Исполнено с начала года* | *Процент выполнения бюджета c начала года, (гр.4/ гр.2 \* 100),%* |
| ***ДОХОДЫ*** |  |  |  |  |
| ***I. Налоговые доходы*** | 1 035 653,0 | 1 035 653,0 | 1 045 303,0 | 100,9% |
| **1.** Налоги на прибыль (доход) | 724 746,0 | 724 746,0 | 742 801,0 | 102,5% |
| в т.ч.: а) налог на прибыль  организаций | 379 486,0 | 379 486,0 | 393 840,0 | 103,8% |
| б) налог на доходы с физических лиц | 345 260,0 | 345 260,0 | 348 961,0 | 101,1% |
| в) налог на игорный бизнес |  |  |  |  |
| **2.** Налоги на товары, услуги, лицензионные и регистрационные сборы | 109 259,0 | 109 259,0 | 112 107,0 | 102,6% |
| в т.ч.: а) акцизы по подакцизным товарам; | 46 540,0 | 46 540,0 | 49 088,0 | 105,5% |
| б) налог с продаж | 62 719,0 | 62 719,0 | 63 004,0 | 100,5% |
| в) лицензионные и регистрационные сборы |  |  | 15,0 |  |
| **3.** Налоги на совокупный доход | 55 860,0 | 55 860,0 | 53 930,0 | 96,5% |
| Продолжение «Таблицы 2» | | | | |
| а) единый налог для субъектов малого предпринимательства | 8 029,0 | 8 029,0 | 7 933,0 | 98,8% |
| б) единый налог на вмененный доход; | 47 831,0 | 47 831,0 | 45 997,0 | 96,2% |
| **4.** Налоги на имущество | 106 743,0 | 106 743,0 | 98 483,0 | 92,3% |
| - физических лиц | 1 357,0 | 1 357,0 | 1 272,0 | 93,7% |
| - предприятий | 105 266,0 | 105 266,0 | 97 091,0 | 92,2% |
| **5.** Платежи за пользо-вание природными ресурсами | 21 820,0 | 21 820,0 | 19 090,0 | 87,5% |
| в т.ч.: а) плата за пользование недрами; | 631,0 | 631,0 | 151,0 | 23,9% |
| б) земельный налог | 20 293,0 | 20 293,0 | 17 796,0 | 87,7% |
| в) плата за пользо-вание водными объектами | 896,0 | 896,0 | 1 344,0 | 150,0% |
| **6**. Прочие налоги, пошлины и сборы | 17 225,0 | 17 225,0 | 18 892,0 | 109,7% |
| в т.ч.: госпошлина; | 3 624,0 | 3 624,0 | 4 290,0 | 118,4% |
| местные налоги и сборы | 13 488,0 | 13 488,0 | 14 589,0 | 108,2% |
| прочие налоговые платежи | 113,0 | 113,0 | - | 0,0% |
| налоги субъектов РФ |  |  | 13,0 |  |
| ***II. Неналоговые доходы*** | 66 057,0 | 66 057,0 | 72 369,0 | 109,6% |
| доходы от сдачи в аренду имущества | 52 300,0 | 52 300,0 | 54 799,0 | 104,8% |
| в т.ч.: арендная плата за землю | 13 400,0 | 13 400,0 | 14 426,0 | 107,7% |
| прочие доходы от сдачи имущества в аренду | 38 900,0 | 38 900,0 | 40 373,0 | 103,8% |
| доходы от продажи оборуд., транспорт. ср-в и др. матер-х ценностей | 11 800,0 | 11 800,0 | 11 952,0 | 101,3% |
| Продолжение «Таблицы 2» | | | | |
| прочие доходы | 512,0 | 512,0 | 227,0 | 44,3% |
| штрафные санкции, возмещение ущерба | 1 445,0 | 1 445,0 | 1 666,0 | 115,3% |
| **ИТОГО собственных доходов** | **1 138945,0** | **1 138945,0** | **1 117 672,0** | **98,1%** |
| Дотации из фонда компенсации |  |  |  |  |
| Дотации |  |  | 7 401,0 |  |
| Субвенции |  |  | 774,0 |  |
| Средства, получаемые по  взаимным расчетам |  |  | 29 933,0 |  |
| ВСЕГО ДОХОДОВ | **1 138945,0** | **1 138945,0** | **1 155 780,0** | **101,4%** |

Из таблицы видно, что доходы выполнены на 101,4%:

1. налоговые доходы - на 100,9%, в том числе:

* налог на прибыль – на 102,5%;
* налог на товары, услуги, лицензионные и регистрационные сборы – на 102,6%;
* налог на совокупный доход – 96,5%;
* налог на имущество – 92,3%;
* платежи за пользование природными ресурсами – 87,5%;
* прочие налоги, сборы и пошлины – 109,7%.

1. неналоговые доходы – на 109,6%, в том числе:

* доходы от сдачи в аренду имущества – на 104,8%;
* доходы от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей – на 101,3%;
* прочие налоговые доходы – на 44,3%;
* штрафные санкции, возмещение ущерба – на 115,3%.

Дотации составили 4 701 тыс.рублей, субвенции – 774 тыс.рублей, средства, получаемые по взаимным расчетам – 29 933 тыс.рублей.

«Рис. 2»



Исполнение бюджета г. Орла по доходам за 2002 год

«Таблица 3»

Поступление налогов и сборов в бюджетную систему за 2002 год

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **В бюджеты всех уровней** | | | | **В т.ч. в бюджет территории** | | | |
| Млн.  руб. | Темп  роста,  % | Уд.вес в общей  сумме поступл, % | | Млн.  руб. | Темп  роста,  % | Уд.вес в общей  сумме поступл, % | |
| 2002 г | 2001 г | 2002 г | 2001 г |
| **Всего:** | 3320,8 | 127 | 100 | 100 | 1752,1 | 117 | 100 | 100 |
| В том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Налог на добавленную ст-ть | 1136,1 | в1,5 р | 34 | 28 | - | - | - | - |
| Налог на прибыль | 627,0 | 103 | 19 | 28 | 423,0 | 101 | 24 | 37 |
| Подоходный налог с  физических лиц | 697,9 | 136 | 21 | 18 | 697,9 | 136 | 40 | 31 |
| Акцизы | 182,7 | 142 | 6 | 5 | 49,1 | 112 | 3 | 3 |
| Продолжение «Таблицы 3» | | | | | | | | |
| Налоги на имущество | 218,7 | 137 | 7 | 6 | 218,7 | 137 | 12 | 9 |
| Налог с продаж | 105,0 | 93 | 3 | 4 | 105,0 | 93 | 6 | 6 |
| Единый налог на вменен-  ный доход | 99,6 | 117 | 3 | - | 85,7 | 119 | 5 | - |

Из таблицы видно, что за январь-декабрь прошедшего года собрано всего налогов и других обязательных платежей на 27% больше, чем в 2001 году, в том числе в местный бюджет - на 17% больше. Наибольшую долю в поступивших налогах занимают: налог на добавленную стоимость – 34 %, подоходный налог с физических лиц – 21%, налог на прибыль – 19%.

«Таблица 4»

Поступление налогов по отдельным отраслям экономики за 2002 год

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | ***Всего*** | | *В том числе в*  *территориальный*  *бюджет* | |
|  | Млн.  рублей | В % к январю –  декабрю 2001 г | Млн.  рублей | В % к январю –  декабрю 2001 г |
| **Всего по г. Орлу** | 3 320,8 | 127 | 1 752,1 | 117 |
| Промышленность | 1 319,5 | 128 | 511,8 | 136 |
| Сельское хозяйство | 18,8 | 103 | 7,6 | 90 |
| Транспорт | 169,9 | 121 | 195,9 | 135 |
| Связь | 222,0 | 124 | 69,9 | 113 |
| Строительство | 271,9 | 111 | 103,4 | 103 |
| Торговля и обществен-  ное питание | 222,8 | 111 | 200,7 | 102 |
| Банковская деятельность | 60,6 | 85 | 50,2 | 107 |

Из таблицы видно, что наибольшую долю в поступивших налогах обеспечили предприятия промышленности – 40% и строительства – 8%.

Недоимка по налогам и сборам на 01 января 2003 года составила 136,8 млн.рублей, в том числе в федеральный бюджет – 67,9 млн.рублей (50% от общей суммы недоимки). Кроме того, на сумму 144,7 млн.рублей налогоплательщикам была предоставлена отсрочка по уплате налогов, из них по федеральным налогам и сборам – 127,0 млн.рублей (88%), приостановленные к взысканию платежи составили – 423,8 млн.рублей, из них по федеральным налогам – 370,5 млн.рублей (86%). За истекший год сумма недоимки сократилась на 20,2 млн.рублей или на 13%. Текущие платежи поступают в бюджет в полном объеме.

В целом по г. Орлу поступления налогов на душу населения составили 9 779 рублей, в том числе по налогам в местный бюджет – 5 159 рублей, что больше уровня прошлого года на 21 и 10 %%, соответственно.

«Таблица 5»

Данные о прибыли, убытке (-) за январь-ноябрь 2002 года по основным отраслям экономики г. Орла

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Сальдо  прибылей и убытков | | Прибыль до  налогооб-  ложения | Уд.вес при-  быльных пре-  дприятий, в  % к общему  количеству | Убыток до  налогооб-  ложения | Уд.вес убы-  точных пре-  дприятий, в  % к общему  количеству |
| Всего | Темп роста, в  % к январю –  ноябрю 2001 г |
| **Всего** | 1 081,9 | 108 | 1 522,6 | 64 | 440,7 | 36 |
| В том числе: |  |  |  |  |  |  |
| Промышленность | 450,4 | 64 | 661,4 | 62 | 211,0 | 38 |
| Транспорт | -23,5 | - | 5,6 | 55 | 29,1 | 45 |
| Связь | 551,9 | в 2,6 р | 552,5 | 67 | 0,6 | 33 |
| Строительство | 71,2 | 71 | 115,1 | 68 | 44,0 | 32 |
| Торговля и общественное  питание | 86,6 | в 1,9 р | 111,2 | 68 | 24,6 | 33 |
| Снабжение и сбыт | -89,2 | - | 24,1 | 72 | 113,3 | 28 |
| Заготовки | 13,9 | 38 | 13,9 | 67 | 0,0 | 3,3 |
| Жилищно-коммунальное  хозяйство | 6,9 | 123 | 16,2 | 42 | 9,2 | 58 |

Из таблицы видно, что за январь-ноябрь 2002 года положительный сальдированный финансовый результат (прибыль минус убытки) крупных и средних организаций составил 1 081,9 млн.рублей (за этот же период прошлого года – 1 004,7 млн.рублей), что на 8% больше января-ноября 2001 года.

* 1. **Структура бюджета г. Орла за 2002 год и анализ:**

**формирование расходов**

«Таблица 6»

Информация об исполнении бюджета г. Орла по расходам

по состоянию на 01.01.2003 года, тыс.рублей

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | *План на год, с учетом изменений* | | *План на отчетный период с учетом изменений* | | *Исполнено с начала года* | | *Процент выполнения бюджета c начала года, (гр.4/ гр.2 \* 100),%* | |
| РАСХОДЫ |  | |  | |  | |  | |
| ***Текущие расходы*** |  | |  | |  | |  | |
| **1.** Государственное управление | 98 702,0 | | 98 702,0 | | 91 500,0 | | 92,7% | |
| в т.ч. а) оплата труда с начислениями; |  | |  | |  | |  | |
| б) Плата за энергоресурсы; |  | |  | |  | |  | |
| в) публикация в  СМИ материалов по  выборам |  |  | |  | |  | |
| г) приобретение  оборудования и предме-  тов длительного  пользования |  |  | |  | |  | |
| д) капитальное строительство |  | |  | | - | |  | |
| **2.** Судебная власть |  | |  | |  | |  | |
| - оплата нотариальных контор |  | |  | |  | |  | |
| **3.** Правоохранительная деятельность | 3 156,0 | | 3 156,0 | | 3 044,0 | | 96,5% | |
| - доплата участковым милиционерам |  | |  | |  | |  | |
| **4.** Промышленность, энергетика, строительство | 31 100,0 | | 31 100,0 | | 30 829,0 | | 99,1% | |
| в т.ч. выполнение наказов избирателей |  | |  | |  | |  | |
| **5.** Сельское хозяйство | 300,0 | | 300,0 | | 300,0 | | 100,0% | |
| в т.ч. - мероприятия за  счет средств земельного  налога |  |  | |  | |  | |
| Продолжение «Таблицы 6» | | | | | | | |
| * ветеринарная   служба (оплата труда с  начислениями) |  |  | |  | |  | |
| **6.** Транспорт | 16 620,0 | | 16 620,0 | | 16 354,0 | | 98,4% | |
| субсидии | 16 620,0 | | 16 620,0 | | 16 354,0 | | 98,4% | |
| автомобильный | 14 700,0 | | 14 700,0 | | 14 399,0 | |  | |
| прочий транспорт | 1 920,0 | | 1 920,0 | | 1 955,0 | |  | |
| **7.** Развитие рыночной инфраструктуры | - | | - | | - | |  | |
| **8.** Жилищно-коммунальное хозяйство | 282 925,0 | | 282 925,0 | | 279 560,0 | | 98,8% | |
| - жилищное хозяйство | 188 692,0 | | 188 692,0 | | 186 230,0 | | 98,7% | |
| - коммунальное хозяйство | 93 733,0 | | 93 733,0 | | 92 930,0 | | 99,1% | |
| - прочие структуры коммунального хозяйства | 500,0 | | 500,0 | | 400,0 | | 80,0% | |
| **9.** Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 25,0 | | 25,0 | | 24,0 | | 96,0% | |
| **10.** Образование | 447 700,0 | | 447 700,0 | | 440 848,0 | | 98,5% | |
| - дошкольное образование | 145 013,0 | | 145 013,0 | | 144 811,0 | | 99,9% | |
| - общее образование | 278 147,0 | | 278 1470 | | 271 751,0 | | 97,7% | |
| - прочие расходы в области образования | 24 540,0 | | 24 540,0 | | 24 286,0 | | 98,9% | |
| **11.** Культура | 40 630,0 | | 40 630,0 | | 38 693,0 | | 95,2% | |
| **12.** Средства массовой информации |  | |  | |  | |  | |
| **13.** Здравоохранение и физическая культура | 218 978,0 | | 218 978,0 | | 198 861,0 | | 90,8% | |
| - здравоохранение | 217 178,0 | | 217 178,0 | | 197 253,0 | | 90,8% | |
| - физическая культура и спорт | 1 800,0 | | 1 800,0 | | 1 608,0 | | 89,3% | |
| **14.** Социальная политика | 27 810,0 | | 27 810,0 | | 25 751,0 | | 92,6% | |
| - учреждения соц. обеспечения и служба занятости | 23 896,0 | | 23 896,0 | | 22 114,0 | | 92,5% | |
| - соц. помощь | 3 470,0 | | 3 470,0 | | 3 317,0 | | 95,6% | |
| - молодежная политика | 308,0 | | 308,0 | | 234,0 | | 76,0% | |
| - гос. пособия гражданам, имеющим детей | - | | - | | - | |  | |
| **15.** Финансовая помощь  бюджетам др. уровней |  | |  | | - | |  |
| Продолжение «Таблицы 6» | | | | | | | | |
| **16.** Прочие расходы | 28 439,0 | | 28 439,0 | | 27 322,0 | | 96,1% | |
| проведение выборов и референдумов | 418,0 | | 418,0 | | 336,0 | | 80,4% | |
| бюджетные кредиты (бюджетные ссуды) | 22 000,0 | | 22 000,0 | | 21 560,0 | |  | |
| прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам | 6 021,0 | | 6 021,0 | | 5 426,0 | | 90,1% | |
| ***ВСЕГО РАСХОДОВ:*** | **1 193 845,0** | | **1 193 845,0** | | **1 150 753,0** | | **96,4%** | |
|  |  | |  | |  | |  | |
| Дефицит (-), профицит (+) бюджета | - 54 900,0 | | - 54 900,0 | | 5 027,0 | |  | |
| Изменение остатков средств на счетах в банках | 11 634,0 | | 11 634,0 | | - 5 027,0 | |  | |
| Остатки на начало периода | 11 634,0 | | 11 634,0 | | 11 634,0 | |  | |
| Остатки на конец периода | - | | - | | 16 661,0 | |  | |
| Бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней | 43 266,0 | | 43 266,0 | | - | |  | |
| Получение бюджетных ссуд |  | |  | |  | |  | |
| Поступления от продажи  имущества, находяще-  гося в муниципальной  собственности |  |  | |  | |  | |
| Итого источников внутреннего финансирования | 54 900,0 | | 54 900,0 | | - 5 027,0 | |  | |
| **Всего источников финансирования** | 54 900,0 | | 54 900,0 | | - 26 983,0 | |  | |
| *Справочно:* |  | |  | |  | |  | |
| Оплата труда государственных служащих | 59 377,0 | |  | |  | |  | |
| Начисления на оплату труда | 19 051,0 | |  | |  | |  | |
| Капитальные вложения в основные фонды | 55 345,0 | |  | |  | |  | |
| из них: |  | |  | |  | |  | |
| - капитальное строительство | 21 200,0 | |  | |  | |  | |
| - капремонт | 25 331,0 | |  | |  | |  | |
| Кредиторская задолженность | 10 225,0 | |  | |  | |  | |
| Просроченная задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями | 10 225,0 | |  | |  | |  | |
| Доходы от арендной платы за землю | 14 426,0 | |  | |  | |  | |

Из таблицы видно, что расходы выполнены на 96,4%:

1. государственное управление – на 92,7%;
2. правоохранительная деятельность – на 96,5%;
3. промышленность, энергетика, строительство – на 99,1%;
4. сельское хозяйство – на 100%;
5. транспорт – 98,4%;
6. жилищно-коммунальное хозяйство – на 98,8%;
7. предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий – на 96,0%;
8. образование – на 98,5%;
9. культура – на 95,2%;
10. здравоохранение и физическая культура – на 90,8%;
11. социальная политика – на 92,6%;
12. прочие расходы – на 96,1%.



«Рис. 3»

Исполнение бюджета г. Орла по расходам за 2002 год

# Основная цель бюджетной политики в области расходов заключалась в обеспечении сбалансированности и эффективности управления средствами бюджета города.

# Расходование средств производилось исходя из обеспеченности приоритетов в области социальной сферы, экономически значимых мероприятий.

# Бюджет г. Орла по расходам за 2002 год исполнен на 96,4%. При плане 1 193 845 тыс.рублей расходы составили 1 150 753 тыс.рублей. В сравнении с 2001 годом рост расходов произошел на 14,5% или на 145 892 тыс.рублей.

Расходы на управление сложились в размере 91 500 тыс.рублей или 92,7% к плану. Расходы производились в соответствии с утвержденными сметами. Экономия по оплате труда образовалась в связи с тем, что заработная плата за 2 половину декабря выплачена в январе 2003 года.

Правоохранительная деятельность профинансирована на 96,5% (план 3 156 тыс.рублей, факт 3 044 тыс.рублей). В 2002 году выплачивалась доплата участковым инспекторам милиции на общую сумму 1 246 тыс.рублей, приобретались радиостанции для районных отделов внутренних дел, оказывалась помощь на приобретение ГСМ, поездки в Северо-Кавказский регион.

На финансирование социально-культурной сферы (образование, здравоохранение, культура, физкультура, социальная политика) направлено 701 586 тыс.рублей или 61,0% от общей суммы расходов. В 2002 году расходы возросли по сравнению с 2001 годом на 15%.

В целях эффективного использования бюджетных средств департаментом по финансам, бюджету и контролю администрации города, финансовыми органами города совместно с отраслевыми ведомствами проводятся проверки функционирования действующей сети бюджетных учреждений и организаций, их структурных подразделений. Проверяются режим работы, выполняемая нагрузка, осуществляется контроль за формированием фонда оплаты труда. На основании анализа материалов проверок в бюджетных учреждениях пересматриваются комплектование, штатные расписания, тарификации. Все это позволяет более рационально использовать материальные ресурсы бюджетных учреждений, сэкономить выделяемые средства из бюджета города на содержание этих учреждений, в свою очередь, сократить задолженность по заработной плате работникам, занятым в бюджетной сфере.

В настоящее время актуальным вопросом является обеспечение своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетных учреждений. В этих целях на протяжении нескольких лет в городе проводится постоянная работа по ее погашению и недопущению задолженности. Разработан специальный механизм, который утверждается в Законе о городском бюджете на соответствующий год. Этот порядок обеспечения своевременности выплаты рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации и рекомендован для использования субъектам Федерации.

По данным организаций, сообщивших сведения о задолженности по заработной плате по состоянию на 1.01.2003 года, просроченная задолженность составила 24,3 млн.рублей и уменьшилась по сравнению с предыдущим месяцем на 5,7 млн.рублей (на 19%). С начала года долг по оплате труда увеличился на 3,6 млн.рублей (на 17%). В отраслях производственной сферы сумма задолженности уменьшилась на 5,7 млн.рублей или на 20%.

В обследуемых отраслях на 34 предприятиях 9,3 тыс.человек не получили вовремя з/плату. В среднем долг на одного работника составил 2 611 рублей.

«Таблица 7»

Данные по районам г. Орла задолженности по заработной плате

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Численность  работников,  перед которыми  организация  имеет просро-  ченную задолжен-  ность по заработ-  ной плате | Просроченная задолженность по  заработной плате на 01.01.2003 г | | | **В том числе задолженность** | | |
| Всего,  тыс.  руб. | В расчете  на одного  работника,  руб. | В % к  фонду  заработ-  ной  платы | Из-за отсут-  ствия фина-  нсирования  из бюджетов  всех уровней | **Из нее за счет средств:** | |
| Федера-  льного  бюджета | бюджета  субъектов  федерации |
| **г. Орел** | 9 295 | 24271 | 2611 | 89 | 4714 | - | 4714 |
| В том числе по  районам: |  |  |  |  |  |  |  |
| Заводской | 2 229 | 11151 | 5003 | в1,9р | 4714 | - | 4714 |
| Продолжение «Таблицы 7» | | | | | | | |
| Советский | 4 289 | 5612 | 1308 | 41 | - | - | - |
| Железнодо-  рожный | 1 689 | 6045 | 3579 | 120 | - | - | - |
| Северный | 1 088 | 1463 | 1345 | 52 | - | - | - |

Из таблицы видно, что просроченная задолженность по з/плате на 01.01.2003 года составила 24 271 тыс.рублей. Наибольшая задолженность по Заводскому району – 11 151 тыс.рублей.

«Таблица 8»

Расходы на управление образования за 2002 год, тыс.рублей

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **Бюджет на**  **2002 год** | **Факт за**  **2002 год** | **%**  **исполнения** |
| **Управление образования, всего** | **447 700** | **440 848** | **98,5** |
| В том числе: |  |  |  |
| * ***государственное управление и***   ***местное самоуправление*** | ***1 331*** | ***1 331*** | ***100*** |
| Из них: |  |  |  |
| Расходы на содержание аппарата и обеспечение  деятельности | 1 331 | 1 331 | 100 |
| - ***образование*** | ***446 284*** | ***439 436*** | ***98,5*** |
| Из них: |  |  |  |
| Детские дошкольные учреждения | 145 013 | 144 811 | 99,9 |
| Общее образование | 278 147 | 271 751 | 97,7 |
| Из них: |  |  |  |
| Школы-детские сады, начальные школы,  неполные средние и средние | 239 653 | 235 103 | 98,1 |
| Вечерние и заочные средние  образовательные школы | 1 301 | 1 144 | 87,9 |
| Школы-интернаты | 11 636 | 11 641 | 100,0 |
| Учреждения по внешкольной работе с детьми | 25 557 | 23 863 | 93,4 |
| Продолжение «Таблицы 8» | | | |
| Прочие учреждения и мероприятия | 23 124 | 22 874 | 98,9 |
| ***- социальная политика*** | ***85*** | ***81*** | ***95,3*** |
| Из них: |  |  |  |
| учреждения социального обеспечения  (городской социально-образовательный центр) | 85 | 81 | 95,3 |

Из таблицы видно, что расходы на управления образования выполнены на 98,5% (план – 447 700 тыс.рублей, исполнение – 440 848 тыс.рублей), в том числе:

1. государственное управление и местное самоуправление – на 100%;
2. образование – на 98,5%:

* из них общее образование – на 97,7%;

1. социальная политика – на 95,3%.



«Рис. 4»

Исполнение бюджета по расходам по г. Орлу на образование за 2002 год

На нужды учреждений народного образования в 2002 г направлено 440 848 тыс.рублей или 98,5% к плану (план – 447 700 тыс.рублей). Рост к исполнению 2001 года составил 29,7% или 100 627 тыс.рублей.

В полном объеме профинансированы расходы на:

* оплату труда с начислениями,
* пособия на приобретение методической литературы,
* пособия на детей, находящихся под опекой и попечительством,
* приобретение учебников детям-сиротам,
* проведение спортивных мероприятий и соревнований.

Можно отметить некоторую стабилизацию в расчетах за коммунальные услуги, продукты питания, о чем свидетельствует сокращение кредиторской задолженности. По расчетам за коммунальные услуги она снизилась с 12 898 тыс.рублей до 9 475 тыс.рублей, по продуктам питания - с 5 136 тыс.рублей до 3 263 тыс.рублей. По детским садам допущен перерасход по оплате коммунальных услуг в связи с погашением кредиторской задолженности областным финансовым управлением средствами областного бюджета с последующим отнесением на бюджет города.

***Состояние платежей и расчетов.*** На 1 декабря 2002 года суммарная задолженность по обязательствам (кредиторская и задолженность по кредитам банков и займов) крупных и средних организаций составила 17 206,0 млн.рублей или 15,0% от общей суммы задолженности.

«Таблица 9»

Структура просроченной кредиторской задолженности организаций по основным отраслям на 1 декабря 2002 года, млн.рублей

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Всего  по  г. Орлу | **В том числе** | | | | | |
| Промыш-  ленность | Транс-  порт | Связь | Строи-  тельство | Торговля и  обществен-  ное питание | ЖКХ |
| Кол-во предприятий,  имеющих кредиторскую  задолженность, всего | 379 | 99 | 20 | 6 | 71 | 80 | 19 |
| Продолжение «Таблицы 9» | | | | | | | |
| в том числе имеющих  просроченную задол-  женность | 132 | 47 | 10 | 4 | 34 | - | 9 |
| Сумма задолженности,  всего, млн.рублей | 10375,5 | 3495,1 | 146,1 | 772,3 | 1284,1 | 637,0 | 848,3 |
| в т. ч.просроченная | 2501,1 | 1269,8 | 109,66 | 130,8 | 296,8 | 8,6 | 434,4 |
| Из нее: |  |  |  |  |  |  |  |
| Поставщикам | 1619,3 | 732,3 | 9,2 | 119,6 | 155,1 | 8,1 | 413,7 |
| В бюджеты всех уровней | 331,6 | 211,4 | 23,0 | 1,1 | 83,1 | 0,3 | 2,2 |
| По платежам в государствен-  ные внебюджетные фонды | 314,9 | 174,6 | 72,2 | 0,8 | 44,4 | 0,3 | 8,8 |

Из таблицы видно, что кредиторская задолженность на 1 декабря 2002 года составила 10 375,5 млн.рублей, из нее на просроченную приходилось 2 501,1 млн.рублей или 24% от общего объема кредиторской задолженности (на 1 декабря 2001 года – 4 088,8 млн.рублей (5,3%). По сравнению с предыдущим месяцем общий объем кредиторской задолженности снизился на 2,1 %, в том числе по просроченной вырос – на 5,5%. В просроченной кредиторской задолженности основную долю занимают долги предприятий промышленности – 1 269,8 млн.рублей или 51%.

Задолженность по полученным кредитам банков и займов организаций на 1 декабря 2002 года составила 6 830,5 млн.рублей или 1,0% от общего объема задолженности по полученным кредитам банков и займам.

«Таблица 10»

Структура просроченной дебиторской задолженности организаций по основным отраслям экономики на 1 декабря 2002 года

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Всего  по  г. Орлу | **В том числе** | | | | | |
| Промыш-  ленность | Транс-  порт | Связь | Строи-  тельство | Торговля и  обществен-  ное питание | ЖКХ |
| Кол-во предприятий,  имеющих дебиторскую  задолженность, всего | 373 | 98 | 20 | 6 | 71 | 76 | 19 |
| Продолжение «Таблицы 10» | | | | | | | |
| в т.ч. имеющих просро-  ченную задолженность | 141 | 48 | 9 | 3 | 39 | 7 | 9 |
| Сумма задолженности,  всего, млн.рублей | 7994,7 | 2344,5 | 108,5 | 204,3 | 811,6 | 241,8 | 397,2 |
| В т. ч.просроченная | 2380,5 | 1224,7 | 13,3 | 65,8 | 105,5 | 3,9 | 239,3 |
| Из нее: |  |  |  |  |  |  |  |
| Задолженность покупате-  лей и заказчиков за товары,  работы и услуги | 1955,2 | 1145,3 | 12,1 | 60,5 | 91,6 | 3,9 | 234,5 |

Из таблицы видно, что дебиторская задолженность на 1 декабря 2002 года составила 7 994,7 млн.рублей, из нее просроченная – 2380,5 млн.рублей или 30,0% от общего объема дебиторской задолженности (на 1.12.2001 года – 2 306,1 млн.рублей или 19%). По сравнению с предыдущим месяцем общий объем дебиторской задолженности вырос на 2,8%, в том числе по просроченной – на 3,1%. В структуре просроченной дебиторской задолженности основную долю составляют предприятия промышленности – 51%, где 88% ее приходится на отрасль электроэнергетики (1 078,4 млн.рублей – задолженность потребителей за электроэнергию).

Наличие кредиторской задолженности, необеспеченной дебиторской, является одной из основных причин неплатежеспособности предприятий.

«Таблица 11»

Структура кредиторской задолженности, необеспеченной дебиторской по состоянию на 1 декабря 2002 года, млн.рублей

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Задолженность** | | Превышение кредиторской за-  долженности над дебиторской | |
| Дебиторская | Кредиторская | Всего | в % к дебиторской  задолженности |
| **Всего** | 7994,7 | 10375,5 | 2380,8 | 30 |
| В том числе: |  |  |  |  |
| Промышленность | 2344,5 | 3495,1 | 1150,6 | 49 |
| Продолжение «Таблицы 11» | | | | |
| Транспорт | 108,5 | 146,1 | 37,6 | 35 |
| Связь | 204,3 | 772,3 | 568,0 | в 2,8 р |
| Строительство | 811,6 | 1284,1 | 472,5 | 58,2 |
| Торговля и общественное  питание | 241,8 | 637,0 | 395,2 | в 1,6 р |
| Жилищно-коммунальное  хозяйство | 397,2 | 848,3 | 451,1 | 113,6 |

Из таблиц видно, что дебиторская задолженность по состоянию на 01.12.2002 года составляет 7 994,7 млн.рублей, а кредиторская – 10 375,5 млн.рублей.

В связи с недостаточностью средств городского бюджета в ограниченном объеме выделялись ассигнования на приобретение оборудования и капитальный ремонт.

Вместе с тем, в 2002 году приобретено 15 компьютерных классов, оплата 30% стоимости которых осуществлена за счет средств городского бюджета, остальные 70% - из федерального и областного бюджетов. С 01.09.2002 года в областной бюджет переданы 3 школы-интерната, находящиеся в государственной собственности, что позволило снизить нагрузку на городской бюджет.

Музыкальным школам при плане 24 148 тыс.рублей освоено 23 134 тыс.рублей или 95,8%. По сравнению с 2001 годом расходы увеличились на 47%.

«Таблица 12»

Расходы на управление культуры за 2002 год, тыс.рублей

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование | Бюджет на  2002 год | Факт за  2002 год | %  исполн |
| **Управление культуры, всего** | **40 630** | **38 693** | **95,2** |
| В том числе: |  |  |  |
| ***- государственное управление и***  ***местное самоуправление*** | ***1 124*** | ***921*** | ***81,9*** |
| Продолжение «Таблицы 12» | | | |
| Из них: |  |  |  |
| Расходы на содержание аппарата и обеспечение  деятельности | 1 124 | 921 | 81,9 |
| ***- образование*** | ***24 148*** | ***23 134*** | ***95,8*** |
| Из них: |  |  |  |
| Общее образование | 24 148 | 23 134 | 95,8 |
| ***- культура и искусство*** | ***15 358*** | ***14 638*** | ***95,3*** |
| Из них: |  |  |  |
| Дворцы и дома культуры, другие учреждения  клубного типа | 2 562 | 2562 | 100 |
| Библиотеки | 5 299 | 5 032 | 95,0 |
| Театры, концертные и другие организации | 1 732 | 1 732 | 100 |
| Прочие учреждения и мероприятия в  Области культуры | 5 765 | 5 312 | 92,1 |

Из таблицы видно, что учреждениями культуры при плане 15 358 тыс.рублей освоено 14 638 тыс.рублей или 95,3%. По сравнению с 2001 годом расходы увеличились на 32%. Резкий рост расходов на музыкальные школы и учреждения культуры произошел в связи с оплатой коммунальных услуг за счет средств городского бюджета.



«Рис. 5»

Исполнение бюджета по расходам на управление культуры за 2002 год

Прямые расходы на здравоохранение составили 197 253 тыс.рублей при плане 217 178 тыс.рублей. План выполнен на 90,8%, по сравнению с 2001 годом расходы увеличились на 10%. На медикаменты израсходовано 17 475 тыс.рублей или 94,6% к плану, в том числе по бесплатным медикаментам – 16 009 тыс.рублей или 95,5% к плану. Финансирование осуществлялось ежемесячно 1 раз в две недели в соответствии с фактическими затратами.

В связи с ограниченностью средств бюджета недофинансированы расходы на приобретение оборудования на 1 044 тыс.рублей и капитальный ремонт учреждений здравоохранения на 1 716 тыс.рублей. Но вместе с тем, по поликлинике № 3 допущен перерасход по статье «Капитальный ремонт» за счет использования остатков средств на 01.01.2002 год.

За счет средств городского бюджета для реализации программы всеобщей диспансеризации детей приобретено 4 компьютера. Для детской поликлиники № 2 и поликлиники № 1 приобретено по автомобилю для обслуживания вызовов населения на дом.

За счет благотворительных средств, поступивших в 2002 году для станции скорой помощи было приобретено 6 автомобилей на сумму 1 555 тыс.рублей.

План расходов по оплате взносов ТФОМС за неработающее население выполнен на 90,9% (план 145 480 тыс.рублей, факт 132 231 тыс.рублей).

«Таблица 13»

Расходы на капитальное строительство из бюджета г. Орла

за 2002 год, тыс.рублей

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Бюджет на 2002 г | Факт за 2002 год | %  исполн |
| **Капитальное строительство, всего** | **21 200** | **21 200** | **100** |
| В том числе: |  |  |  |
| ***-муниципальное жилищное строительство*** | ***3 200*** | ***3 200*** | ***100*** |
| ***-коммунальное строительство*** | ***1 300*** | ***1 300*** | ***100*** |
| из них: |  |  |  |
| водовод поселка Лужки | 300 | 300 | 100 |
| котельная по ул. Карачевская | 1 000 | 1 000 | 100 |
| Продолжение «Таблицы 13» | | | |
| ***-образование*** | ***10 289*** | ***10 289*** | ***100*** |
| из них: |  |  |  |
| плавательный бассейн (школа № 45) | 5 300 | 5 300 | 100 |
| пристройка к школе № 24 | 2 289 | 2 289 | 100 |
| школа № 10 пос.Лужки | 700 | 700 | 100 |
| художественныя школа | 2 000 | 2 000 | 100 |
| ***-здравоохранение*** | ***4 411*** | ***4 411*** | ***100*** |
| из них: |  |  |  |
| поликлиника медобъединения им.Боткина | 3 511 | 3 511 | 100 |
| хирургический корпус больницы им.Семашко | 900 | 900 | 100 |
| ***-прочие*** | ***800*** | ***800*** | ***100*** |
| из них: |  |  |  |
| Храм Иконы Смоленской Божией Матери | 800 | 800 | 100 |
| ***-долевое участие в строительстве жилого дома по пер.Южный*** | ***1 000*** | ***1 000*** | ***100*** |
| ***-прочие*** | ***200*** | ***200*** | ***100*** |
| из них: |  |  |  |
| выставочный зал художника Курнакова | 200 | 200 | 100 |

Из таблицы видно, что расходы на капитальное строительство за 2002 год составили 21 200 тыс.рублей или 100% от утвержденных на год ассигнований, в том числе:

* Муниципальное жилищное строительство – 3 200 тыс.рублей;
* Коммунальное строительство – 1 300 тыс.рублей;
* Образование – 10 289 тыс.рублей;
* Здравоохранение – 4 411 тыс.рублей;
* Прочие – 800 тыс.рублей;
* Долевое участие в строительстве жилого дома по пер. Южный – 1 000 тыс.рублей;
* Прочие – 200 тыс.рублей.



«Рис. 6»

Исполнение бюджета по расходам на капитальное строительство за 2002 год

Расходы на государственную поддержку транспортных предприятий, осуществляющих пассажирские перевозки, сложились в целом за истекший год в сумме 16 354 тыс.рублей при плане 16 620 тыс.рублей. МП ПАТП-1 профинансировано на сумму 14 399 тыс.рублей или на 98,0% от плана. МП «Орелэлектротранс» профинансировано в сумме 1 955 тыс.рублей при плане 1 920 тыс.рублей. На 37 000 тыс.рублей Управлением финансов и налоговой политики администрации Орловской области проведен зачет кредиторской задолженности прошлых лет за теплоэнергию ОАО «Орелэнерго» в соответствии с соглашением с РАО ЕЭС от 06.09.2002 г. № 1-1380. Кроме того, муниципальному транспорту выдан бюджетный кредит в сумме 21 560 тыс.рублей.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство при плане 282 925 тыс.рублей фактически составили 279 560 тыс.рублей или 98,8%.

По Жилищному ремонтно-эксплуатационному объединению при плане 188 692 тыс.рублей освоено 186 230 тыс.рублей. На оплату потребленной теплоэнергии по отоплению и горячему водоснабжению жилых домов направлено 137 201 тыс.рублей или 73,7% общей суммы расходов.

На возмещение расходов от предоставления малоимущим слоям населения субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (трансферты населению) израсходовано 789 тыс.рублей или 87,7% от плана. Из указанной суммы 516 тыс.рублей компенсировано ГУДПП «Орелоблэнерго», 273 тыс.рублей – тресту «Орелгоргаз».

На покрытие убытков МУП ЖРЭО от основной деятельности направлено 47 820 тыс.рублей.

МУ «Управление коммунальным хозяйством г. Орла» профинансировано в сумме 92 897 тыс.рублей или 99,2% от плана, из них расходы на содержание дорог и искусственных сооружений составили 35 142 тыс.рублей. За отчетный период в городе отремонтировано и реконструировано 227,5 тыс.кв.м. асфальтобетонных покрытий, уложено 6,3 тыс.кв.м. тротуарной плитки. Целевая программа по капитальному ремонту и строительству тротуаров выполнена на 421 тыс.рублей.

Расходы на уборку города составили 24 942 тыс.рублей.

Расходы на озеленение сложились в сумме 10 033 тыс.рублей. Целевая программа нового зеленого строительства выполнена на 2 777 тыс.рублей.

Расходы на освещение улиц и текущее обслуживание сетей составили 11 143 тыс.рублей. По мере необходимости проводился текущий ремонт уличного освещения и обеспечивалась праздничная иллюминация города.

Расходы на содержание и благоустройство кладбищ сложились в сумме 1 298 тыс.рублей. Целевая программа по благоустройству и расширению территорий городских кладбищ выполнена на 813 тыс.рублей.

На другие мероприятия МУ УКХ израсходовано 10 339 тыс.рублей. Проведена реконструкция дороги по ул. 2-ой Посадской, построено 658 м водопровода, 219 м хозбытовой канализации.

За 2002 год МУП «Банно-прачечное хозяйство» профинансировано в сумме 400 тыс.рублей или 80% от предусмотренной суммы.

«Таблица 14»

Расходы на финансирование целевых программ в 2002 году, тыс.рублей

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование программы | Бюджет  на 2002 г | Факт за  2002 год | %  исполн |
| 1.Целевая программа по обеспечению  образовательных учреждений г. Орла  информационно-вычислительной техники | 2 000 | 1 376 | 68,8 |
| 2.Целевая программа модернизации и  технического оснащения централизованной  библиотечной системы г. Орла | 587 | 578 | 98,5 |
| 3.Комплексная целевая программа  «Молодежь Орловщины» | 308 | 234 | 76,0 |
| 4.Целевая программа оснащения медицинским  оборудованием, твердым инвентарем и автотранс-  портом городских учреждений здравоохранения | 4 693 | 2 977 | 63,4 |
| 5.Комплексная целевая программа  благоустройства города | 2 320 | 4 011 | 172,9 |
| 6.Целевая программа капитального  строительства объектов | 21 200 | 21 200 | 100,0 |
| 7.Программа выполнения наказов избирателей | 14 783 | 15 353 | 103,9 |

Из таблицы видно, что расходы на финансирование целевых программ составили 45 729 тыс.рублей.

В истекшем году сохранен порядок финансирования защищенных статей бюджета. Задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, компенсационным выплатам педагогам на приобретение методической литературы и книгопечатной продукции, пособиям на детей и подростков, находящихся под опекой и попечительством, бесплатным медикаментам в течение 2002 года не допускалось.

Таким образом, проанализировав проект бюджета г. Орла за 2002 год и рассмотрев его основные параметры, можно сделать вывод, что план доходов городского бюджета за 12 месяцев исполнен на 101,4% (план – 1 138 945 тыс.рублей, исп. – 1 155 780 тыс.руб). Сверх плана поступило 16 835 тыс.руб.

Хотя согласно Постановления № 25/314-ГС от 28 ноября 2002 г, принятого на двадцать пятом заседании городского Совета второго созыва, в проект бюджета г. Орла был заложен дефицит 54 900 тыс.рублей или 5% от собственных доходов бюджета.

Источниками покрытия дефицита бюджета являются изменения остатков бюджетных средств, бюджетные ссуды и бюджетные кредиты (Приложение 1).

Бюджет города по расходам исполнен на 96,4% (план 1 193 845 тыс.рублей, исполнение – 1 150 753 тыс.рублей). Объем непрофинансированных расходов в целом за 12 месяцев составил 43 092 тыс.рублей, из них профинансировано:

* в области здравоохранения и физической культуры на 90,8% или недофинансирование составило 20 117 тыс.рублей (план – 218 978 тыс.рублей, исполнение – 198 861 тыс.рублей);
* в области культуры на 95,2% или недофинансировано 1 637 тыс.рублей (план – 40 630 тыс.рублей, исполнение – 38 693 тыс.рублей);
* в области социальной политики на 92,6% или недофинансировано 2 059 тыс.рублей (план 27 810 тыс.рублей, исполнение – 25 751 тыс.рублей).

В разрезе экономических статей существенно недофинансированы оплата коммунальных услуг, капитальный ремонт, приобретение расходных материалов и предметов снабжения, хотя по всем этим статьям имеется значительная кредиторская задолженность. Недостаточно финансируются целевые программы. В связи с этим нарушается статья 8 Постановления городского Совета народных депутатов от 28.02.2002 г. «О бюджете г. Орла на 2002 год» в части заключения и оплаты договоров в пределах утвержденных бюджетных ассигнований на эти цели.

Таким образом, исполнение доходов бюджета больше исполнения расходов бюджета на 5 027 тыс.рублей или 0,4%.

1. **Современное состояние бюджетного дефицита**

**3.1. Структура бюджета г. Орла за 2003 год и анализ**

Согласно Постановления № 25/312-ГС от 28 ноября 2002 года, принятого на двадцать пятом заседании городского Совета второго созыва, были рассмотрены основные параметры проекта бюджета г. Орла в проекте консолидированного бюджета Орловской области на 2003 год и городской Совет народных депутатов отмечает, что нормативы отчислений от регулирующих налогов г. Орлу рассчитаны областным управлением финансов исходя из завышенного объема собственных доходов (налог на прибыль организаций завышен на 70 млн. рублей). Но даже согласно этих расчетов предполагаемых к получению доходов в сумме 1265,6 млн. руб. не хватит для покрытия минимальных расходов в 2003 году, так как в составе этих расходов совсем не учтены расходы на капитальное строительство, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство при существующей 55 процентной покрываемости затрат населением занижены на 404,1 млн. руб.   
 Кроме того, в проекте областного бюджета не предусмотрена дотация г. Орлу на приемку ведомственного жилого фонда, хотя в проекте фед. бюджета на 2003 год на эти цели Орловской области предусмотрено 111,8 млн.рублей.  
 Расходы на покрытие убытков предприятий транспорта города, получаемых в результате предоставления льгот по решениям областных органов власти, в 2003 году составят 128,6 млн. руб., из них: по ДМУП "Орелгорэлектротранс" - 74 млн. руб.; ПАТП - 54,6 млн. руб. В проекте областного бюджета на эти цели планируется лишь 23 млн. рублей, соответственно 12 млн. рублей и 11 млн. рублей. Причем ДМУП "Орелгорэлектротранс" сумма финансирования уменьшена на 2,8 млн. рублей по сравнению с бюджетом 2002 года.   
 Таким образом, предложенные на 2003 год нормативы отчислений от регулирующих налогов бюджету г. Орла не позволят обеспечить получение собственных доходов в объеме, необходимом для обеспечения нормального функционирования инфраструктуры города.

Учитывая дефицит средств в проекте областного бюджета на 2003 год и отсутствие реальной возможности включения всех необходимых затрат города, в целях сохранения бесперебойной работы городских служб жилищно-коммунального хозяйства и транспорта на уровне текущего года необходим увеличить доходную часть бюджета города Орла на 2003 год.   
 На основании вышеизложенного, председателю городского Совета народных депутатов и мэру города продолжить работу в областном Совете и администрации области по вопросу увеличения доходной части бюджета г. Орла на 2003 год.

Согласно Приложения 1 к Постановлению городского Совета народных депутатов от 06.02.2003 года № 28/350-ГС был подготовлен проект бюджета г. Орла по доходам на 2003 год.

«Таблица 15»

Проект бюджета г. Орла по доходам на 2003 год, тыс.рублей

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код клас-сификации** | **Наименование групп, подгрупп и статей доходов** | **проект 2003 г.** |
| 1000000 | Налоговые доходы | 1188626 |
| 1010000 | Налоги на прибыль | 834537 |
| 1010100 | - налог на прибыль организаций | 423872 |
|  | в том числе: |  |
| 1010102 | налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджет субъекта РФ | 301141 |
| 1010110 | налог на прибыль организаций, зачисляемый в местный бюджет | 122731 |
| 1010200 | - налог на доходы физических лиц | 410665 |
|  |  |  |
| 1020000 | Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы | 124860 |
| 1020200 | - акцизы по подакцизным товарам | 54000 |
| 1020700 | - налог с продаж | 70860 |
| 1030000 | Налоги на совокупный доход | 64108 |
| Продолжение «Таблицы 15» | | |
| 1030100 | - единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения | 9398 |
| 1030200 | - единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности | 54710 |
|  |  |  |
| 1040000 | Налоги на имущество | 112261 |
| (1040100, 1040300) | - налог на имущество физических лиц | 2364 |
| 1040200 | - налог на имущество предприятий | 109897 |
|  |  |  |
| 1050000 | Платежи за пользование природными ресурсами | 40188 |
| 1050700 | - земельный налог | 40188 |
|  |  |  |
| 1400000 | Прочие налоги, пошлины и сборы | 12672 |
| 1400100 | - государственная пошлина | 5022 |
| 1400502 | - целевой сбор на содержание милиции | 1250 |
| 1400503 | - налог на рекламу | 6400 |
|  |  |  |
| 2000000 | Неналоговые доходы | 81579 |
| 2010200 | - доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 72809 |
|  | в том числе: |  |
| 2010202 | арендная плата за земли городов и поселков | 22700 |
| 2010240 | прочие доходы от сдачи в аренду имущества | 50109 |
| 2010833 | - перечисление части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов | 140 |
| 2012000 | - доходы от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей | 7000 |
| 2060000 | - административные платежи и сборы | 30 |
| 2070000 | - штрафные санкции, возмещение ущерба | 1600 |
|  | ИТОГО ДОХОДОВ | **1270205** |
| 3020200 | Субвенции из областного бюджета | 5256 |
| 3070000 | Прочие безвозмездные перечисления | 4500 |
| 5000000 | Доходы от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности | 13293 |
| Продолжение «Таблицы 15» | | |
|  | **ВСЕГО ДОХОДОВ** | **1293254** |
|  | **Дефицит бюджета** | **7000** |
|  | **Источники покрытия дефицита бюджета:** |  |
| 04330 04340 | **- поступления от продажи земельных участков** | **7000** |

Из таблицы видно, что план доходов города утвержден в сумме 1 293 254 тыс.рублей и основными статьями доходов являются:

1. Налоговые доходы – 1 188 626 тыс.рублей, из них:

* Налог на прибыль – 834 537 тыс.рублей;
* Налог на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы -

124 860 тыс.рублей;

* налог на совокупный доход – 64 108 тыс.рублей;
* налог на имущество – 112 261 тыс.рублей;
* платежи за пользование природными ресурсами – 40 188 тыс.рублей;
* прочие налоги, платежи и сборы – 12 672 тыс.рублей;

2) Неналоговые доходы – 81 579 тыс.рублей, из них:

* доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности – 72 809 тыс.рублей;
* перечисление части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов – 140 тыс.рублей;
* доходы от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей – 7 000 тыс.рублей;
* административные платежи и сборы – 30 тыс.рублей;
* штрафные санкции, возмещение ущерба – 1 600 тыс.рублей;

3) Субвенции из областного бюджета – 5 256 тыс.рублей;

4) Прочие безвозмездные перечисления – 4 500 тыс.рублей;

5)Доходы от предпринимательской и иной деятельности – 13 293 тыс.рублей

Дефицит бюджета составит 7 000 тыс.рублей.



«Рис. 7»

Бюджет г. Орла по доходам на 2003 год

Согласно Приложения 2 к Постановлению городского Совета народных депутатов от 06.02.2003 года № 28/350-ГС был подготовлен проект бюджета г. Орла по расходам на 2003 год.

«Таблица 16»

Проект бюджета г. Орла по расходам на 2003 год, тыс.рублей

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код** | **Наименование разделов и подразделов** | Сумма |
| 0100 | Государственное управление и местное самоуправление | 107401 |
| 0106 | Функционирование органов местного самоуправления | 107401 |
|  |  |  |
| 0500 | Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 1300 |
| 0501 | Органы внутренних дел | 1300 |
|  |  |  |
| 0700 | Промышленность, энергетика и строительство | 28148 |
|  | в т.ч. выполнение наказов избирателей | 6800 |
| 0701 | Топливно - энергетический комплекс | 448 |
| 0705 | Другие отрасли промышленности | 11000 |
| Продолжение «Таблицы 16» | | |
| 0707 | Строительство, архитектура | 16700 |
|  | в т.ч. выполнение наказов избирателей | 6800 |
|  |  |  |
| 0800 | Сельское хозяйство и рыболовство | 352 |
| 0802 | Земельные ресурсы | 352 |
|  |  |  |
| 1000 | Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 3000 |
| 1001 | Автомобильный транспорт | 1000 |
| 1005 | Прочие виды транспорта | 2000 |
|  |  |  |
| 1200 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 273611 |
|  | в т.ч. выполнение наказов избирателей | 4220 |
| 1201 | Жилищное хозяйство | 69371 |
| 1202 | Коммунальное хозяйство | 203040 |
|  | в т.ч. выполнение наказов избирателей | 4220 |
| 1203 | Прочие структуры коммунального хозяйства | 1200 |
|  |  |  |
| 1300 | Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 130 |
| 1303 | Гражданская оборона | 130 |
|  |  |  |
| 1400 | Образование | 510593 |
| 1401 | Дошкольное образование | 164422 |
| 1402 | Общее образование | 322591 |
| 1407 | Прочие расходы в области образования | 23580 |
|  |  |  |
| 1500 | Культура, искусство и кинематография | 21011 |
| 1501 | Культура и искусство | 21011 |
|  |  |  |
| 1600 | Средства массовой информации | 2296 |
| 1602 | Периодическая печать и издательства | 2296 |
|  |  |  |
| 1700 | Здравоохранение и физическая культура | 279861 |
| 1701 | Здравоохранение | 93320 |
| 1703 | Физическая культура и спорт | 11800 |
| 1704 | Обязательное медицинское страхование | 174741 |
| Продолжение «Таблицы 16» | | |
| 1800 | Социальная политика | 32196 |
| 1801 | Учреждения социального обеспечения | 27584 |
| 1802 | Социальная помощь | 4304 |
| 1803 | Молодежная политика | 308 |
|  |  |  |
| 3000 | Прочие расходы | 40355 |
| 3002 | Проведение выборов и референдумов | 165 |
| 3003 | Бюджетные ссуды | 28000 |
| 3004 | Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам | 12190 |
|  |  |  |
|  | **ИТОГО РАСХОДОВ** | **1300254** |
|  | в т.ч. выполнение наказов избирателей | 11020 |
|  | Из общей суммы расходов: |  |
|  | текущие расходы | 1236826 |
|  | капитальные расходы, из них: | 63428 |
|  | капитальное строительство | 16000 |
|  | капитальный ремонт | 32130 |
|  | приобретение оборудования | 15298 |

Из таблицы видно, что план расходов города утвержден в сумме 1 300 254 тыс.рублей и основными статьями расходов являются:

* Гос.управление и местное самоуправление – 107 401 тыс.рублей;
* Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства – 1 300 тыс.рублей;
* Промышленность, энергетика и строительство – 28 148 тыс.рублей;
* Сельское хозяйство и рыболовство – 352 тыс.рублей;
* Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика – 3 000 тыс.рублей;
* Жилищно-коммунальное хозяйство – 273 611 тыс.рублей;
* Образование – 510 593 тыс.рублей;
* Культура, искусство и кинематография – 21 011 тыс.рублей;
* Средства массовой информации – 2 296 тыс.рублей;
* Здравоохранение и физическая культура – 279 861 тыс.рублей;
* Социальная политика – 32 196 тыс.рублей;
* Прочие расходы – 40 355 тыс.рублей.



«Рис. 8»

Бюджет г. Орла по расходам на 2003 год

«Таблица 17»

Расходы на капитальное строительство из бюджета г. Орла

на 2003 год, тыс.рублей

|  |  |
| --- | --- |
|  | Бюджет на 2003 г |
| **Капитальное строительство, всего** | **16 000** |
| В том числе: |  |
| ***-муниципальное жилищное строительство*** | ***4 000*** |
| из них: |  |
| Снос аварийного и ветхого жилья | 1000 |
| 75-кв. жилой дом по ул. Черепичной | 3000 |
| ***-образование*** | ***9 800*** |
| из них: |  |
| плавательный бассейн (школа № 45) | 6 000 |
| Продолжение «Таблицы 17» | |
| пристройка к школе № 24 | 3 000 |
| пристройка к школа № 10 пос.Лужки | 800 |
| ***-здравоохранение*** | ***2 000*** |
| из них: |  |
| поликлиника больницы им.Боткина | 1 500 |
| хирургический корпус больницы им.Семашко | 500 |
| ***-прочие*** | ***200*** |
| из них: |  |
| выставочный зал по ул. Салтыкова-Щедрина | 200 |

Из таблицы видно, что на капитальное строительство планируется израсходовать 16 000 тыс.рублей, в том числе на муниципальное жилищное строительство – 4 000 тыс.рублей; образование – 9 800 тыс.рублей; здравоохранение – 2 000 тыс.рублей; прочие – 200 тыс.рублей. По сравнению с 2002 г. план сократился на 5 200 тыс.рублей или на 25%.



«Рис. 9»

Расходы на капитальное строительство из бюджета г. Орла на 2003 год

«Таблица 18» Расходы на финансирование целевых программ в 2003 году, тыс.рублей

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование программы | Бюджет  на 2003 г |
| 1.Целевая программа по обеспечению  образовательных учреждений г. Орла  информационно-вычислительной техники | 2 600 |
| 2.Комплексная целевая программа  «Молодежь Орловщины»  из них:  Городская пионерская организация «Орлята» | 308  50 |
| 3.Целевая программа оснащения медицинским  оборудованием, твердым инвентарем и автотранс-  портом городских учреждений здравоохранения | 3 340 |
| 4.Целевая программа капитального  строительства объектов | 16 000 |
| 5.Программа выполнения наказов избирателей | 11 020 |

Из таблицы видно, что расходы на финансирование целевых программ в 2003 году составят 33 268 тыс.рублей. По сравнению с 2002 г. план снизился на 12 623 тыс.рублей или 38%.

Таким образом, 6 февраля 2003 года, заслушав информацию финансово-казначейского управления администрации г. Орла о проекте бюджета на 2003 год, Орловский городской Совет народных депутатов постановил внести поправки в проект бюджета города, принятого в первом чтении:

1. увеличить доходы по статье «Арендная плата за земли городов и поселков» на 7 700 тыс.рублей;

2. увеличить доходы по статье «Прочие доходы от сдачи в аренду имущества» на 7 300 тыс.рублей;

3. увеличить доходы по статье «Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» на 13 293 тыс.рублей;

4. перенести из доходов по статье «Доходы от продажи земли» 3 000 тыс.рублей в статью «Источники покрытия дефицита бюджета» по статье «Поступления от продажи земельных участков» и увеличить «источники покрытия бюджетного дефицита» на 4 000 тыс.рублей;

5. увеличить расходы бюджета города на 32 293 тыс.рублей;

6. установить дефицит бюджета в размере 7 000 тыс.рублей с источником покрытия «поступления от продажи земельных участков».

И с учетом таких изменений доходная часть бюджета г. Орла на 2003 год составит 1 293 254 тыс.рублей, а расходная часть – 1 300 254 тыс.рублей с дефицитом 7 000 тыс.рублей и источником покрытия дефицита бюджета являются поступления от продажи земельных участков (Приложение 2).

**3.2. Методы покрытия бюджетного дефицита**

Источником покрытия бюджетного дефицита г. Орла, согласно Постановления Орловского городского Совета народных депутатов, являются поступления от продажи земельных участков предприятиям, хозяйственным организациям и физическим лицам.

Также, судя по практике за 2002 год, источниками покрытия бюджетного дефицита могут быть:

* изменения остатков бюджетных средств в структуре бюджета города;
* бюджетные ссуды;
* бюджетные кредиты.

Но на мой взгляд, существуют еще и следующие методы и источники, которые приведут к покрытию бюджетного дефицита, помимо запланированных в бюджете городской администрацией:

* муниципальный облигационный заем – эмиссия муниципальных ценных бумаг;
* рациональное использование средств бюджета:

- сокращение потерь в области жилищно-коммунального хозяйства;

- профилактические мероприятия в области здравоохранения;

* создание благоприятных условий для предпринимательства;
* оказание платных услуг муниципальными предприятиями.

Изменения, связанные с проводимой в стране налоговой реформой,  ведут к сокращению доходной базы бюджета города. Безусловно, от органов местного самоуправления потребуется максимум усилий, чтобы обеспечить исполнение бюджета. В связи с этим, без привлечения заемных средств невозможно обеспечить в полном объеме финансирование расходов, необходимых для стабильной работы бюджетных учреждений и предприятий городского хозяйства.

Использовать деньги надо не по мере поступления в бюджет, а когда это выгодно.

Город к зиме целесообразно готовить летом. Во-первых, сглаживается традиционный осенний всплеск инфляции. Во-вторых, работа обходится гораздо дешевле без учета зимних коэффициентов.

Кроме того, не проведение работ может вылиться в нежелательные для экономики города проявления. К примеру, внезапная авария собьет хозяйство с нормального ритма, а отсутствие отопления увеличит число болеющих, что приведет к уменьшению числа работающих граждан, к незапланированным расходам по содержанию лечебных учреждений, увеличению расходов на дотационные оплаты медикаментов.

Однако летом наблюдается затухание деловой активности. Налогов, следовательно, поступает меньше. Выход - занять деньги, когда они действительно нужны городскому хозяйству.

Для привлечения дополнительных средств в бюджет города есть возможность использовать менее затратный, по сравнению с банковскими кредитами, рыночный инструмент - **муниципальный облигационный заем.** В данном случае, муниципальный облигационный заем выступает как форма привлечения средств для покрытия дефицита городского бюджета через эмиссию муниципальных ценных бумаг - от имени администрации города. Существующая практика показывает, что этот рыночный инструмент является менее затратным и более долгосрочным, а также дает возможность привлечь значительно большой объем средств, по сравнению с такой традиционной формой заемных средств,  как банковский кредит. Поскольку  средства предоставляются широким кругом инвесторов, которые, в отличие от банков, обычно не ограничены внутренними нормами распределения капиталов по различным видам вложений и нормативами максимального размера риска на одного заемщика банка.

Для обеспечения дополнительных гарантий инвесторам - покупателям облигаций городских облигационных займов, а также создания дополнительной надежности системы городских облигационных займов рекомендовать три степени гарантии.

Первая - гарантия бюджета. В кассовом плане каждого месяца в составе защищенных статей предусмотреть расходы на погашение. Одна из статей доходов - налоги на имущество - выделить на обеспечение займа.

Вторая гарантия - кредитная линия, открытая в банке. Если бюджет не в силах отдать долг, его погашает банк, а у города остается задолженность перед банком.

Третья гарантия - образовать специальный залоговый фонд обеспечения городских облигационных займов из состава имущества, находящегося в собственности города, а также имущества, оформляемого в залог при реализации инвестиционных проектов.

**Городские облигационные займы призваны решать следующие задачи в их контексте:**

- аккумулирования средств, поступающих от размещения облигаций городских займов и деятельности, связанной с реализацией городских программ и инвестиционных проектов;

- финансирования городских программ, инвестиционных проектов и покрытия дефицита городского бюджета в соответствии с решениями администрации города;

- исполнения обязательств по городским облигационным займам в соответствии с решениями администрации;

- финансирования расходов, связанных с выпуском, обращением, погашением облигаций, осуществлением налоговых платежей, а также возмещения организационных расходов по займам;

- создания необходимых дополнительных резервов для обеспечения проведения городских облигационных займов и финансирования инвестиционных проектов.

- размещение временно свободных средств в финансовых активах;

создание резервов в соответствии с решениями администрации.

Источниками покрытия дефицита городского бюджета должны стать такие известные методы как снижение расходных частей бюджета на коммунальные услуги, но не за счет увеличения бремени плательщиков по их оплате, а за счет сокращении потерь.

Как источник снижения расходов на коммунальные услуги можно рассматривать энергосберегающие технологии при отоплении, освещении; предварительной подготовке муниципальных помещений к зимнему периоду; снижения потерь на передачу теплоэнергии за счет улучшения качества теплосетей; приближения источника тепла к потребителю; улучшения теплоотдачи конечных источников за счет применения новых технологичных материалов и конструкций; применение современных теплоизоляционных материалов - это приведет к исключению необходимости использования нештатных локальных электрических источников тепла, приводящих к повышенному расходу электроэнергии и нагрузке на электросети.

Превентивные меры по поддержанию объектов жилищно- коммунального хозяйства в работоспособном состоянии предотвратит непредвиденные расходы, связанные с эксплуатацией в зимний период. Не секрет к чему приводит халатное отношение к отопительным сетям, авральные работы по ликвидации нештатных ситуаций могут тяжелым бременем лечь на плечи бюджета города. Здесь обязательным пунктом должно быть предусмотрено **реформирование жилищно-коммунального сектора**, что в долгосрочной перспективе даст гораздо более значительную экономию средств городского бюджета. Переход от практики латания дыр к практике поэтапного планового финансирования – есть нематериальный подход к получению материальных активов в городском бюджете.

Одной из актуальных проблем является улучшение благоустройства нашего города. Этому должно способствовать также рациональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Необходимо ликвидировать монополии действующих в городах служб, которые нередко создают видимость работы, занимаются приписками объемов выполненных работ, получая из городского бюджета незаработанные средства. Целесообразно разбить городские территории на участки и сдавать подряды на их обслуживание на конкурсной основе между городскими специализированными организациями по благоустройству, жэковскими организациями, кооперативами. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содействовать экономии средств, но и повысят качество работ по городскому благоустройству.

Как один из источников предотвращения всплесков расходов на здравоохранение необходимо предусмотреть **профилактические мероприятия**, к примеру, вакцинация против гриппа, что должно привести к уменьшению числа больных, следовательно, снижению расходов на оплату медикаментов, увеличению числа работающих в зимний период. Необходимо добиваться проведения санитарно – профилактических мероприятий на предприятиях с большими скоплениями граждан.

Исходя из структуры поступлений в доходную часть бюджета, принимая во внимание значительную часть при его формировании налоговых поступлений, администрации города необходимо эффективнее заниматься обеспечением **благоприятного климата для предпринимательства**, созданием экономических и правовых условий для развития малого бизнеса, предоставлением малым предприятиям финансово-имущественной и организационно-методической поддержки. Приведенные примеры мероприятий позволят рассчитывать на увеличение статей налоговых поступлений городского бюджета.

Одним из резервов формирования доходной части бюджета являются доходы от **оказания платных услуг муниципальными предприятиями**. Здесь не будет секретом, что повысить количественно поступающие доходы можно при улучшении качества обслуживания, количества предлагаемых услуг населению, совершенствования управления муниципальными предприятиями и их развития.

Также можно рассматривать для покрытия бюджетного дефицита и следующие методы:

* мобилизация доходов за счет улучшения работы производственной сферы и собираемости налогов;
* сокращение расходов за счет совершенствования расходов ведомственной структуры сети, штатов и контингентов бюджетных учреждений и усиления режима экономии;
* создания резервного фонда на покрытие непредвиденных, чрезвычайных ситуаций, катастроф, стихийных бедствий.

Заключение

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть. С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплектом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества и самостоятельной роли не играет.

Однако, именно бюджет, показывает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

# Как показал анализ исполнения бюджета города Орла по доходам и расходам, основная цель политики в области расходов заключалась в обеспечении сбалансированности и эффективности управления средствами бюджета. Расходование средств производилось исходя из обеспеченности приоритетов в области социальной сферы, экономически значимых мероприятий.

Однако следует отметить, что при формировании бюджета расходы бюджетных учреждений полном объеме профинансированы на:

* оплату труда с начислениями,
* пособия на приобретение методической литературы,
* пособия на детей, находящихся под опекой и попечительством,
* приобретение учебников детям-сиротам,
* проведение спортивных мероприятий и соревнований.

В истекшем году сохранен порядок финансирования защищенных статей бюджета. Задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, компенсационным выплатам педагогам на приобретение методической литературы и книгопечатной продукции, пособиям на детей и подростков, находящихся под опекой и попечительством, бесплатным медикаментам в течение 2002 года не допускалось.

Бюджетный дефицит - это хорошо или плохо? Конечно, однозначный ответ дать нельзя. Хотя бы потому, что различна природа дефицитов. Дефицит может возникнуть в результате серьезного спада производства и экономического кризиса. Здесь дефицит представляет собой неспособность правительства профинансировать собственные расходы. Но дефицит может явиться и результатом экономической политики государства: снижение налогов с целью стимулирования производства. Как показывает история, в этом случае государство может позволить себе достаточно большой и даже увеличивающийся дефицит бюджета в течение длительного периода времени при условии, что экономика страны развивается еще более бурными темпами.

Многое зависит и от того, из каких источников финансируется дефицит. Например, дефициты 80-х гг. в США были огромны, но на 80 % процентов финансировались путем продажи государственных обязательств населению страны, причем обязательств в основном долгосрочного характера. Это позволило правительству США сделать свой огромный трехтриллионный долг безопасным для национальной экономики и для благосостояния граждан

Иными словами, природа и последствия бюджетного дефицита полностью зависят от действий правительства. Если финансовые средства, составляющие превышение расходов над доходами, направляются на развитие экономики, используются для развития приоритетных отраслей, т.е. используются эффективно, то в будущем рост производства и прибыли в них с лихвой возместят произведенные затраты и общество в целом от такого дефицита только выиграет. Если же правительство не имеет четкой программы экономического развития, а превышение расходов над доходами допускает с целью латания «финансовых дыр», субсидирования нерентабельного производства, то бюджетный дефицит неизбежно приведет к росту отрицательных моментов в развитии экономики. В этом суть бюджетного дефицита. При различиях в объемах, задачах, способах наполнения бюджета формируемого правительством и городским советом, основные экономические принципы работают одинаково.

Формирование расходной части бюджета адекватной доходной, грамотное проведение инвестирования на развитие экономики города, использование современных экономических инструментов для покрытия бюджетного дефицита, вот ***основные направления для его устойчивости*.**

В бюджет г. Орла за 2002 год поступило 1 155 780 тыс.рублей при плане 1 138 945 тыс.рублей или план выполнен на 101,4%. Сверх плана поступило 15 962 тыс.рублей. За январь-декабрь прошедшего года собрано всего налогов и других обязательных платежей на 27% больше, чем в 2001 году, в том числе в местный бюджет - на 17% больше. Наибольшую долю в поступивших налогах занимают: налог на добавленную стоимость – 34 %, подоходный налог с физических лиц – 21%, налог на прибыль – 19%. Приведенные цифры показывают источник, имеющий громадный потенциал. Поступления по этим статьям дохода (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль) можно увеличить, усиливая работу с частными предприятиями, акционерными обществами, направленную не на предоставления льгот, ухудшающих состояние бюджета, а на режим максимальной поддержки, снижения бюрократических барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности. Как следствие экономического роста предприятий будет увеличение рабочих мест, увеличение заработной платы работников, что естественно приведет к увеличению поступлений по этой статье дохода бюджета.

В целом по г. Орлу поступления налогов на душу населения составили 9779 рублей, в том числе по налогам в местный бюджет – 5 159 рублей, что больше уровня прошлого года на 21 и 10 %%, соответственно.

# Бюджет г. Орла по расходам за 2002 год исполнен на 96,4%. При плане 1 193 845 тыс.рублей расходы составили 1 150 753 тыс.рублей. В сравнении с 2001 годом рост расходов произошел на 14,5% или на 145 892 тыс.рублей.

Можно отметить некоторую стабилизацию в расчетах за коммунальные услуги, продукты питания, о чем свидетельствует сокращение кредиторской задолженности. По расчетам за коммунальные услуги она снизилась с 12 898 тыс.рублей до 9 475 тыс.рублей, по продуктам питания - с 5 136 тыс.рублей до 3 263 тыс.рублей.

В связи с недостаточностью средств городского бюджета в ограниченном объеме выделялись ассигнования на приобретение оборудования и капитальный ремонт.

Проведенный анализ бюджета города Орла, методы формирования доходной и расходной части показывают о существовании проблемных участков финансирования, требующих дополнительных источников. Мною рассмотрен как один из источников покрытия бюджетного дефицита формирования резервного фонда - городской облигационный займ. В работе показано, что использование этого высокоэффективного инструмента, как показывает мировая и Российская экономическая практика, может позволить городскому Совету улучшить гибкость при формировании доходных статей бюджета, дать необходимую подпитку инвестиционным проектам, призванным увеличить доходную часть бюджета. Здесь возможно проявление недоверия со стороны населения к инструменту внутреннего заимствования, что вполне понятно после дефолта 1998 года, что требует методически выверенного подхода к работе по размещению займа, формирования страхового фонда в необходимом и достаточном размере, полному и своевременному информированию покупателей займа об условиях размещения и погашения. Особо требует уделить внимание организационным вопросам выпуска облигационного займа, уместным будет создание обособленной городской структуры, включающей подготовленных финансовых специалистов. Проведение вышеуказанных мероприятий даст выверенный, мощный и гибкий инструмент для финансирования дефицита бюджета города.

Как указано в работе естественным и давно знакомым источником снижения статьи расходов является экономия бюджетных средств, основным источником, в которой может стать жилищно-коммуналный сектор, реформирование которого должно быть предусмотрено обязательным пунктом, практика показала, что «старый ЖКХ» не справляется в должном объеме с задачами, возложенными на него.

Переход от практики латания дыр к практике поэтапного планового финансирования – есть нематериальный подход к получению материальных активов в городском бюджете. В целом проведенный анализ показывает, что необходимая работа по предотвращению бюджетного дефицита ведется городским Советом, что дает свои положительные результаты, видна методичная и плодотворная работа специалистов, но вместе с этим есть резервы по пополнению бюджета города, есть финансовые инструменты регулирования и пополнения доходных статей.

Исполнение плана бюджета на 2003 года, сравнение с выполнением предыдущих бюджетов, анализ проведенных для покрытия бюджетного дефицита мероприятий даст новый импульс для более плодотворного и качественного формирования бюджета города на 2004 год.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998г., № 145-ФЗ.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 31 июля 1998г., № 146-ФЗ.
3. Постановление Орловского городского Совета народных депутатов «Об исполнении бюджета г. Орла за 1-ое полугодие 2002 года» № 22/271-ГС от 29 августа 2002 г.
4. Постановление Орловского городского Совета народных депутатов «О поправках бюджета г. Орла на 2002 год» № 22/273-ГС от 29 августа 2002 г.
5. Постановление Орловского городского Совета народных депутатов «О проекте бюджета г. Орла на 2003 год (первое чтение)» № 27/336-ГС от 26 декабря 2002 г.
6. Постановление Орловского городского Совета народных депутатов «О проекте бюджета г. Орла на 2003 год (второе и третье чтение)» № 28/350-ГС от 06 февраля 2003 г.
7. Постановление Орловского городского Совета народных депутатов «Об исполнении бюджета г. Орла за 2002 год» № 30/376-ГС от 27 марта 2003 г.
8. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г.
9. Бюджетная система РФ/Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-М, 1999, 298 с.
10. Баранова Л.Г., Врублевская О.В. Бюджетный процесс в РФ. – М.: Перспектива, 1998. – 213 с.
11. Бюджетные отношения в РФ: новые подходы к анализу и правовому регулированию/Под ред. В.И. Ленина, А.Н. Швецова. – М.:Формула права, 2001. – 254 с.
12. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. – М.: ЭКМОС, 1998, - 268 с.
13. Государственные и муниципальные финансы/Под ред. А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.:Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 328 с.
14. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 248 с.
15. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономи-ческого регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 224 с.
16. Финансы/Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 308 с.
17. Финансы/Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. – М.: Юрайт-М, 2001. – 354 с.
18. Финансы/Под ред. П.И. Вахрина, А.С. Нешитого. – М.: Москва, 2000. – 239 с.
19. Шиллер М.Н., Брэдли С.Л. Макроэкономика сегодня. – М.: Дело ЛТД, 1998. – 702 с.
20. Экономическая теория/Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 305 с.
21. Амиров В.Б., Богачева О.В. Проблемы укрепления бюджетов субъектов РФ и местного самоуправления/Финансы/ 1997, № 9, с.9-11.
22. Белова В.Л. Ведениев макроэкономику: бюджетный дефицит/социально-политический журнал/ 1998, № 6, с.15.
23. Дьяконова Л.А. Организация управления финансовыми ресурсами в регионе /Финансы/ 1999, № 8, с. 9-12.
24. Илларионов А.М. Теория «денежного дефицита» как отражение платежного кризиса в российской экономике/Вопросы экономики/ 1996, № 12, с. 15.
25. Мирзалиев М.Н. Составление местных бюджетов/Финансы/ 1999, № 12, с. 12-14.
26. Павлова А.А. Источники финансирования бюджетного дефицита/Экономист/ 1998, № 1, с. 76-80.
27. Павлова А.А. Источники формирования бюджетного дефицита: проблемы и тенденции/Экономист/ 1998, № 1, с. 70.
28. Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления/Финансы/ 1999, № 3, с.5-9.
29. Телепнев С.А. Финансы местного самоуправления/Финансы/ 2000, № 2, с. 8-9.
30. Шафигуллин А. Анализ муниципального бюджета/Городское управление/ 1999, № 3, с.11-13.
31. Хадонов Е.Е. О путях устранения дефицита бюджета Российского государства /Финансы/ 1998, № 4, с.51-54.

Приложение 1

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ   
        
ОРЛОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ   
        
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**   
     

№ 25/314 - ГС                                                          от 28 ноября 2002 г.   
     (принято на двадцать пятом заседании   
     городского Совета второго созыва)   
        
     О поправках к бюджету   
     города Орла на 2002 год.   
        
     Заслушав информацию финансово-казначейского управления администрации г. Орла о поправках к бюджету на 2002 год,

**ОРЛОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПОСТАНОВИЛ:**

     1. Поправки к бюджету города Орла на 2002 год утвердить по доходам и расходам в сумме 34200 тыс. руб.   
     2. Пункт 2 постановления от 26.09.2002 г. №23/289 - ГС изложить в следующей редакции "Принять бюджет города Орла на 2002 год по доходам в сумме 1133400 тыс. руб., по расходам в сумме 1188300 тыс. руб. с дефицитом 54900 тыс. руб. или 5 процентов от собственных доходов бюджета.   
     Установить, что источниками покрытия дефицита бюджета являются изменения остатков бюджетных средств, бюджетные ссуды и бюджетные кредиты.   
     Установить оборотно-кассовую наличность по бюджету города Орла на 01.01.2003 г. в размере 3500 тыс. руб.".   
     

Председатель Совета                                                    В. Н. Иконников

        
     Согласовано:   
     Мэр города Орла   
        
     \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.И. Уваров

Приложение 2

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ   
  
ОРЛОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ   
  
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**   
  
№ 28/350 - ГС                                                                                 от 6 февраля 2003 г.

    (принято на двадцать восьмом заседании   
     городского Совета второго созыва)

     О проекте бюджета города Орла   
     на 2003 год (второе и третье чтения)   
  
  
     Заслушав информацию финансово-казначейского управления администрации города Орла о проекте бюджета города на 2003 год,

**ОРЛОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПОСТАНОВИЛ:**

     1. Внести поправки в проект бюджета города Орла на 2003 год, принятый в первом чтении:   
     - увеличить доходы по коду 2010202 "Арендная плата за земли городов и поселков" на 7700 тыс. руб.;   
     - увеличить доходы по коду 2010240 "Прочие доходы от сдачи в аренду имущества" на 7300 тыс. руб.;   
     - увеличить доходы по коду 5000000 "Доходы от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности" на 13293 тыс. руб.;   
     - перенести из доходов код 2040000 "Доходы от продажи земли" 3000 тыс. руб. в "Источники покрытия дефицита бюджета" по кодам 04330, 04340 "Поступления от продажи земельных участков" и увеличить "источники покрытия дефицита бюджета" на 4000 тыс. руб.;   
     - увеличить расходы бюджета города Орла на 32293 тыс. руб.;   
     - установить дефицит бюджета в размере 7000 тыс. руб. с источником покрытия "поступления от продажи земельных участков".   
     2. Принять бюджет города Орла на 2003 год во втором и третьем чтениях по доходам в сумме 1293254 тыс. руб., по расходам 1300254 тыс. руб. с дефицитом 7000 тыс. руб. Установить, что источником покрытия дефицита бюджета являются поступления от продажи земельных участков.   
     Установить оборотную кассовую наличность по бюджету города Орла на 01.01.2004 года в размере 3500 тыс. руб.   
     3. Доходы городского бюджета на 2003 год формируются за счет отчислений от налогов, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет области в размере:   
     - 71,4 процента налога на прибыль, исчисленного по ставке 16 процентов;   
     - 100 процентов налога на прибыль, исчисленного по ставке 2 процента;   
     - 50 процентов налога на доходы физических лиц;   
     - 100 процентов акцизов на алкогольную продукцию;   
     - 50 процентов налога на имущество предприятий;   
     - 60 процентов налога с продаж;   
     - 75 процентов единого налога на вмененный доход для отдельный видов деятельности;   
     - 75 процентов единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;   
     - 50 процентов средств земельного налога и арендной платы за земли города, ставки земельного налога и арендной платы за землю, действовавшие в 2002 году, применяются с коэффициентом 1,8 для всех категорий земель;   
     - 100 процентов налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых;   
     - 100 процентов госпошлины, налога на рекламу, целевого сбора с граждан и предприятий, учреждений и организаций на содержание милиции, доходов от сдачи в аренду и продажи, находящегося в муниципальной собственности имущества;   
     - прочих налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в местный бюджет по нормативам и в соответствии с законодательством Российской Федерации и Орловской области;   
     4. Утвердить в городском бюджете на 2003 год доходы по основным источникам согласно приложению №1, расходы бюджета города на 2003 год:   
     - по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджета согласно приложению №2;   
     - по ведомственной структуре, функциональной, экономической классификации и распорядителям бюджетных средств согласно приложению №3.   
     5. Установить, что средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, расходуются в пределах утвержденных смет доходов и расходов (приложение №3а) и отражаются в отчете об исполнении бюджета города в установленном порядке.   
     6. Утвердить главным распорядителем бюджетных средств по счетам городского бюджета администрацию города в лице финансово-казначейского управления и распорядителями средств - бюджетные учреждения, имеющие право распределять средства по подведомственным получателям средств.   
     7. Установить, что заключение и оплата бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств городского бюджета, производится в пределах утвержденных им бюджетных ассигнований в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической структурами расходов бюджета города. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета города, сверх утвержденных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств городского бюджета.   
     8. Установить, что средства, поступающие на счета бюджетных учреждений, финансируемых из городского бюджета в погашение дебиторской задолженности прошлых лет в полном объеме зачисляются в доход городского бюджета.   
     9. Установить отчисления на счет управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Орловской области 20 процентов доходов от дополнительно поступивших в городской бюджет налогов в результате проведенной налоговыми органами контрольной работы.   
     10. Установить на 2003 год лимит предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, включая пени, в городской бюджет в размере до 3-х процентов от планируемого объема доходов.   
     11. Установить, что:   
     - за нецелевое использование предприятиями и организациями средств городского бюджета, предоставленных на безвозвратной и возвратной основах, взимается штраф в размере ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей в течение срока использования бюджетных средств не по целевому назначению;   
     - за несвоевременный возврат предприятиями и организациями средств городского бюджета, предоставляемых им на возвратной основе, сокращается или прекращается предоставление всех форм бюджетной поддержки, в том числе предоставление отсрочек и (или) рассрочек уплаты в городской бюджет налогов и сборов;   
     - за просрочку уплаты основой суммы долга, а также процентов за пользование средствами городского бюджета, предоставленными на возвратной основе, начисляется и взимается пеня в размере одной трехсотой действующей в течение срока просрочки ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый календарный день просрочки исполнения обязательств по уплате сумм долга и процентов за пользование средствами бюджета;   
     - возврат предоставленных на возвратной основе предприятиями и организациями средств городского бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в городской бюджет и взыскиваются финансово-казначейским управлением администрации города Орла в безакцептном порядке.   
     12. Предоставить право администрации города давать муниципальные гарантии на получение кредитов предприятиями и организациями в пределах 0,01 процента расходов городского бюджета со сроком возврата кредитов в течение текущего бюджетного года.   
     13. Установить на 2003 год лимит предоставления бюджетных кредитов муниципальным предприятиям в размере 3 процентов от объема расходов бюджета. В целях поддержки муниципальных предприятий предоставить беспроцентный бюджетный кредит:   
     - муниципальным транспортным предприятиям МУ ПАТП-1, МУП "Орелгорэлектротранс" на срок до 10 лет;   
     - муниципальным аптекам на срок до 1 года.   
     14. Установить верхний предел муниципального долга в размере 50000 тыс. руб. и предоставить администрации города Орла право осуществления внутренних муниципальных займов (ссуд, кредитов).   
     15. Установить, что бюджетная роспись городского бюджета на 2003 год направляется администрацией города Орла в городской Совет народных депутатов и контрольно-счетную палату города Орла для сведения не позднее 17 дней после утверждения бюджета города.   
     16. Утвердить в качестве защищенных статей расходов городского бюджета на 2003 год расходы на заработную плату работников бюджетной сферы с начислениями на нее, компенсационные выплаты педагогам на приобретение методлитературы, пособия на детей, находящихся под опекой и попечительством, бесплатные медикаменты, компенсацию за питание в школах, не имеющих столовых, страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения.   
     17. Утвердить на 2003 год объем капитального строительства из городского бюджета в сумме 16000 тыс. руб. согласно приложению №4.   
     18. Утвердить перечень муниципальных целевых программ, финансирование которых предусмотрено в бюджете города Орла на 2003 год (приложение №5).   
     19. По итогам исполнения бюджета города Орла за I квартал 2003 года рассмотреть вопрос о включении в бюджет города ассигнований на финансирование строительства школы №10.   
     20. Администрации города Орла представлять в городской Совет народных депутатов на утверждение ежеквартальные и для сведения оперативные месячные отчеты об исполнении городского бюджета 2003 года.

Председатель Совета                                                    В. Н. Иконников

     Согласовано:   
     Мэр города Орла   
  
     \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.И. Уваров