

ИННОВАЦИОННЫЕ МЕТОДЫ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНА

С.Ф. ЛИСЮТИН¹⁾

М.В. ВЛАДЬКА²⁾

Е.В. НИКУЛИНА³⁾

¹⁾ *Департамент финансов и бюджетной политики Белгородской области*

²⁾ *Белгородский государственный университет*
e-mail: Vladyka@bsu.edu.ru

³⁾ *Белгородский государственный университет*
e-mail: Nikulina@bsu.edu.ru

В статье рассматривается стратегия бюджетного менеджмента региона как форма воздействия на социально-экономическое развитие региона, бюджетная политика региона. Затрагивается тема эффективности управления финансами региона и влияние принципа среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат. Приведен анализ бюджетной политики Белгородской области за 2002-2006 гг., который позволил выявить инновационные направления бюджетного менеджмента региона.

Ключевые слова: бюджетный менеджмент, бюджетирование, ориентированное на результат, инновационный мониторинг, региональные финансы.

Трансформация рыночной экономики России в инновационную обусловлена требованиями двадцать первого века, поскольку без эффективно функционирующей национальной инновационной системы и передовых научных исследований государство не сможет осуществить инновационный прорыв и занять ведущее место в мировой экономике. В выступлении В.В. Путина на заседании Госсовета РФ 11 февраля 2008 года подчеркнуто, что инновационному пути развития экономики нет альтернативы¹.

Одним из главных приоритетов, возникающих в процессе бюджетной организации государства, является вопрос разделения власти и экономической ответственности между центром и регионами – уровни бюджетного управления и делегирование полномочий – как правовых, так и финансово-экономических, поскольку самостоятельность регионов – явление объективное. Поэтому в условиях инновационной экономики на первый план выступают эффективные механизмы развития бюджетно-финансовой сферы. Для обеспечения эффективной инновационной политики необходимы соответствующие инструменты, формы и методы ее реализации во всех сферах проявления и жизнедеятельности общества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Разработка и осуществление стратегии бюджетного менеджмента как инновационной формы социально-экономического развития региона включает три взаимосвязанных элемента: стратегическое планирование; механизм реализации стратегии и оценку реализации стратегии. Реализация стратегии бюджетного менеджмента на региональном уровне требует эффективного механизма, увязки целей долгосрочной и оперативно-текущей деятельности. При этом под механизмом реализации стратегии (рис.1) бюджетного менеджмента понимается совокупность инновационных форм, методов и инструментов целенаправленного управленческого воздействия на социально-экономическое развитие региона.

В качестве важнейших принципов реализации стратегических целей и приоритетов бюджетного менеджмента региона следует рассматривать:

- *сочетание долгосрочного видения и конкретности* тактических целей и оперативных действий в реализации конкретных проектов;
- *демократичность*, обеспечивающая гласность и открытость хода и результатов работы по формированию и реализации стратегии социально-экономического развития;
- *партнерство*, в соответствии с которым региональные власти, предпринимательские структуры, общественные организации, население принимают на себя определенные обязательства по реализации намеченного;
- *баланс интересов* различных слоев населения, хозяйствующих субъектов всех

¹ Текст выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Госсовета. - WWW. IZVESTIA.RU – 11.02. 2008 г.

форм собственности, субъектов управления различного иерархического уровня (в том числе и местного самоуправления), участвующих в реализации стратегии;

- *непрерывность*, то есть организацию регулярного мониторинга, оценки хода реализации и своевременной корректировки стратегии.

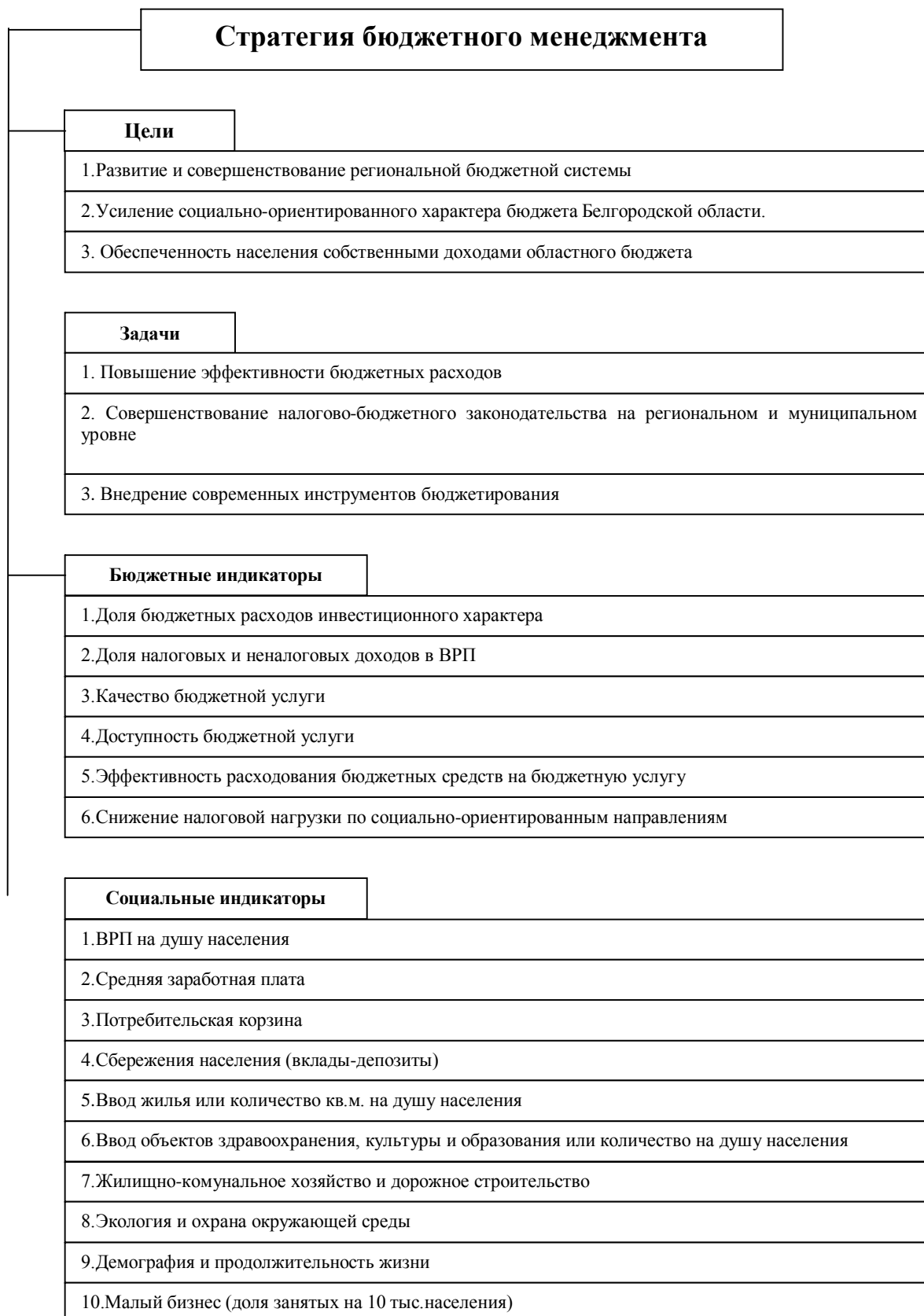


Рис.1. Логика реализации бюджетного менеджмента

Стабильное социально-экономическое развитие регионов определяется целым рядом факторов, к числу которых относится и реализация эффективной бюджетной политики. В период становления рынка бюджетной политике принадлежит особая роль — она призвана выполнять социальные функции, регулировать межуровневые организационные отношения, усиливать экономическую и финансовую самостоятельность регионов. Вместе с тем существует ряд проблем в реализации этой политики на уровне регионов: разбалансированность механизма функционирования бюджетной системы; недостаточная нормативная и информационная база для регулирования межбюджетных отношений; неразвитость механизмов управления бюджетными потоками, как в доходной, так и расходной их части; отсутствие теоретически обоснованных и законодательно закрепленных положений о принципах, методах и функциях управления бюджетной политикой региона.

Белгородская область одной из первых стала проводить реформу общественных финансов². Мероприятия Программы реформирования затрагивают большое количество направлений социально-экономического состояния и развития области и сгруппированы по блокам:

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- бюджетирование, ориентированное на результат (БОР);
- административная реформа;
- реформирование государственного сектора экономики;
- совершенствование системы инвестиций;
- развитие доходной базы бюджетов;
- совершенствование долговой политики;
- совершенствование межбюджетных отношений.

Для повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами в основу деятельности органов государственной власти в рамках осуществления бюджетного процесса положен принцип бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) - переход с формирования бюджета по принципу «управление затратами» к формированию по принципу «управление результатами».

Как показали первые итоги, реформирование бюджетного процесса в соответствии с принципами среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, усиливает необходимость сосредоточения функций по экономическому прогнозированию, стратегическому планированию и бюджетному менеджменту на всех уровнях бюджетной системы; налоговой, таможенной и долговой политике; составление перспективного финансового плана и трехлетнего бюджета; выработку приоритетов использования бюджетных ресурсов; методологии формирования, отбору и мониторингу бюджетных целевых программ, управлению инвестициями в одном (сводном) органе исполнительной власти.

За прошедшие годы (2002-2006) бюджетная политика Белгородской области, в первую очередь была направлена на повышение качества и доступности бюджетных услуг для населения области и повышение эффективности расходования бюджетных средств на предоставление этих услуг, обеспечение социальной стабильности в области. В табл. 1 представлена динамика увеличения доходов и расходов бюджета за 2002-2006 гг.

Таблица 1

Динамика увеличения доходов и расходов бюджета за 2002-2006 гг., тыс. руб.

Годы	Расходы			Доходы		
	Всего фактически расходов по бюджету	Цепное абсолютное изменение, тыс. руб.	Цепное относительное изменение, %	Всего фактически доходов по бюджету	Цепное абсолютное изменение, Тys. руб.	Цепное относительное изменение, %
1	2	3	4	5	6	7
2002	10560246	-	-	10173415	-	-
2003	11759527	1199281	111,4	10910014	736599	107,2
2004	15820823	4061296	134,5	17269224	6359210	158,3
2005	25783864	9963041	163,0	24730371	7461147	143,2
2006	31098536	5314672	120,6	29484992	4754621	119,2

² Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 года «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2004 года «О создании Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и его распределении»; Постановлением правительства Белгородской области от 4 ноября 2004 года №155-пп «Программа реформирования системы управления общественными финансами Белгородской области».

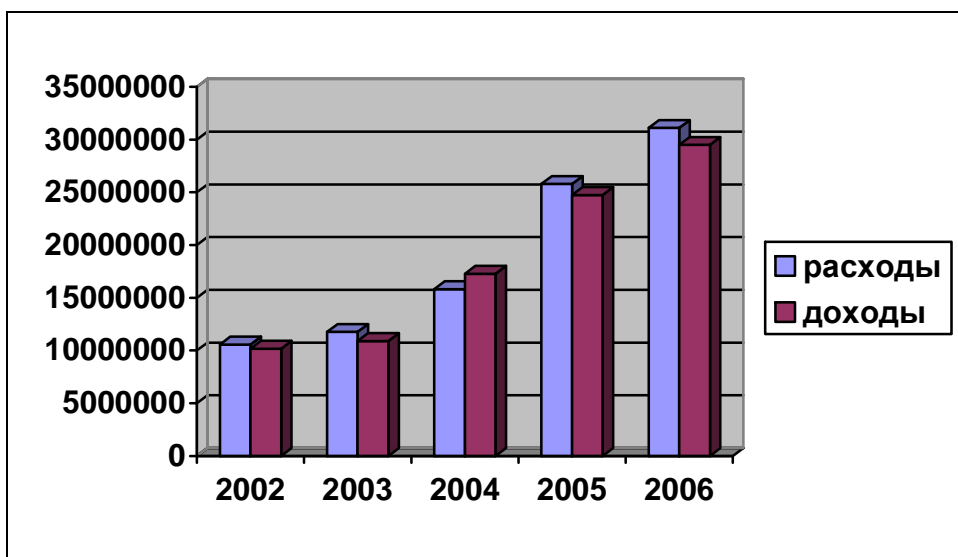


Рис.2. Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета за 2002-2006 гг.

В 2003 году сумма расходов бюджета увеличилась на 11,4% по сравнению с 2002 годом. В последующем периоде наблюдалось увеличение расходной части бюджета на 34,5%, а в 2005 – на 63,0%, в 2006 – на 20,6%. Доходы бюджета имеют тенденцию к повышению за анализируемый период. В 2003 году доходы возросли на 7,2%, в 2004 – 58,3%, в 2005 – 43,2%, в 2006 – 19,2%.

В области проводилась целенаправленная работа по повышению собираемости налогов и наполнению доходной части консолидированного бюджета области. Комплекс проводимых в области мероприятий позволил выполнить бюджетные назначения по всем основным доходным источникам.

При проведении бюджетной политики в части выполнения областью расходных обязательств удалось добиться положительных результатов. По-прежнему сохраняется социальная направленность бюджета, его устойчивая экономическая стабильность. В 2004 и 2005 годах бюджет носил профицитный характер.

Таблица 2

Исполнение доходной части областного бюджета, тыс.руб.

Годы	Всего доходов по бюджету		Процент выполнения
	план	факт	
1	2	3	4
2002	9675794	10173415	105,1%
2003	10470147	10910014	104,2%
2004	16591397	17269224	104,1%
2005	24659825	24730371	100,3%
2006	27298246	29484992	108,0%

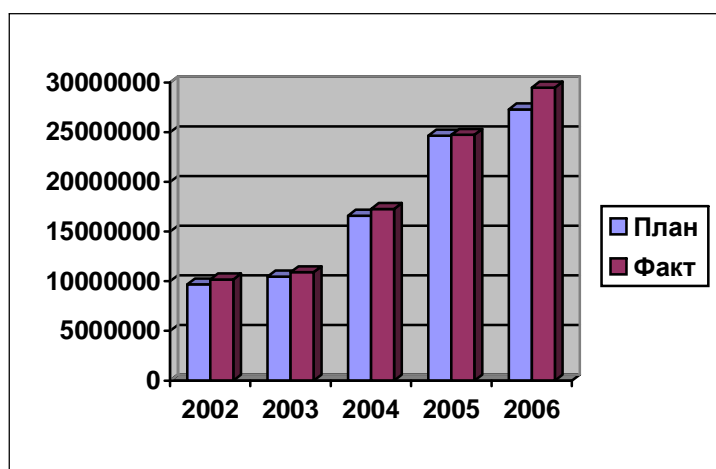


Рис.3. Исполнение доходной части консолидированного бюджета за 2002-2006 гг.

Положительным фактором бюджетного планирования следует отметить постоянное выполнение (табл.2) доходной части областного бюджета за анализируемый период.

Таблица 3

Исполнение доходов областного бюджета за 2002-2006гг., %

Наименование дохода	Годы				
	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6
Налоговые доходы	101,9	103,9	103,7	102,2	108,7
Неналоговые доходы	140,8	130,3	121,2	107,7	108,9
Безвозмездные поступления	100,0	82,4	91,0	93,7	107,8

При анализе исполнения доходов бюджета по видам поступлений (табл.3) отмечается следующее:

1. Налоговые доходы по исполнению увеличиваются за период с 2002 по 2006 годы. Так в 2002 году исполнение составляет 101,9%, а в 2006 году исполнение составляет 108,7%.

2. Неналоговые доходы по исполнению имеют тенденцию снижения. Так в 2002 году исполнение составляло 140,8%, а в 2006 году уменьшилось до 108,9% или на 31,9%.

Таблица 4

Динамика доходов областного бюджета за 2002-2006гг., тыс. руб.

Наименование дохода	Годы					Абсолютное изменение 2006г. к 2002г.	Увеличение 2006г. к 2002г.
	2002	2003	2004	2005	2006		
1	2	3	4	5	6	7	8
1.Налоговые доходы	7816900	8367700	14523300	19261800	2226480	4447900	2,8 раза
2.Неналоговые доходы	1376000	773100	1267200	1789100	2550300	1174300	1,9 раза
3.Безвозмездные поступления	980500	1769200	1478700	3679800	4669900	3689400	4,8 раза

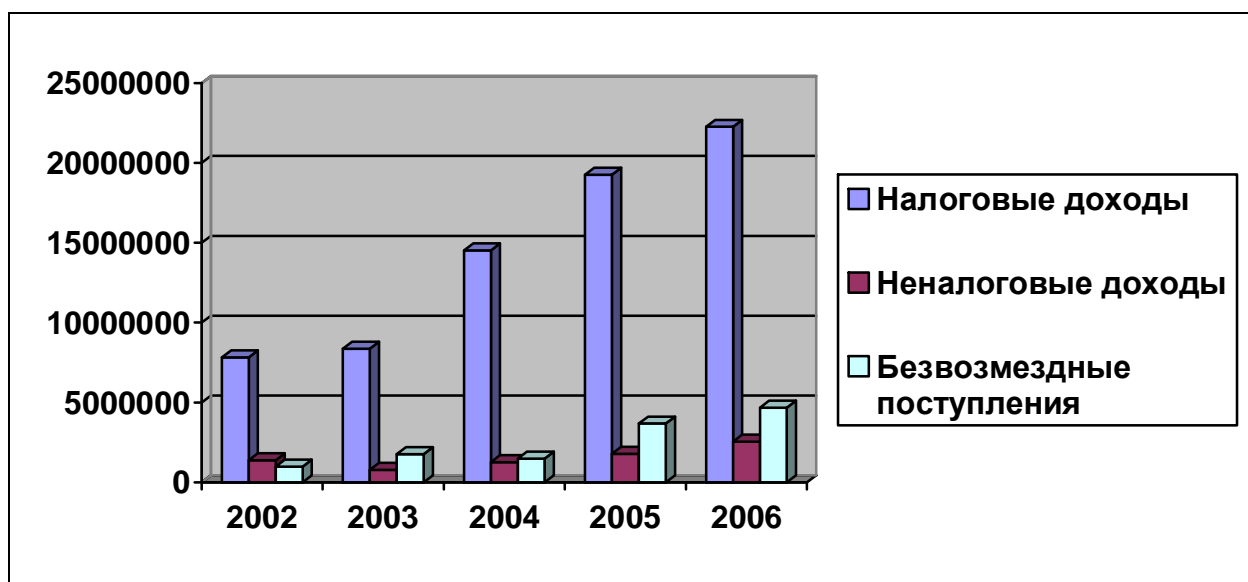


Рис.4. Динамика изменения доходов бюджета за 2002-2006 гг.

Налоговые доходы занимают доминирующее положение в ресурсах региона. С 2002 по 2006 год они увеличились в 2,8 раза. Говоря о приоритетности факторов, определяющих налоговый потенциал Белгородской области, следует принять во внимание внутренние факторы, формирующие налоговую базу. Налоговый потенциал Белгородской области определяется главным образом состоянием промышленного производства.

Увеличение неналоговых доходов в 1,9 раза заключается в усилении контроля органами государственной власти и местного самоуправления за использованием государственного и муниципального имущества. Администрацией Белгородской области проводились проверки по выявлению пользователей земельных участков, нарушающих земельное законодательство и уклоняющихся от уплаты арендных платежей за землю, а также осуществляется контроль за передачей в аренду государственными предприятиями и учреждениями земельных участков, принадлежащих им на правах постоянного (бессрочного) пользования.

Безвозмездные поступления увеличились в 4,8 раза за счет поступления средств из вышестоящего бюджета для реализации национальных проектов.

К основным новациям бюджетного менеджмента Белгородской области следует отнести:

1. Высокие темпы роста собственных доходов консолидированного бюджета Белгородской области гарантируются как устойчивым экономическим развитием основных налогооблагающих предприятий и организаций, представляющих горнометаллургический и строительный кластеры. В общем составе платежей их доля составляет соответственно 31,3% и 16,7%.

2. Эффективное проведение бюджетной реформы общественных финансов и законодательное регулирование региональных налогов и сборов, улучшение инвестиционного климата.

3. Реализация программ развития налогового и неналогового потенциала, направленные на мобилизацию внутренних ресурсов.

4. Эффективное использование государственного и муниципального имущества.

5. Проведение актуализации земельных ресурсов и упорядочение базы данных для исчисления земельного налога.

6. Стимулирование инвестиционной привлекательности региона.

7. Повышение качества налогового администрирования и сокращение малоэффективных налоговых льгот.

8. Позитивная тенденция источников доходной части и пропорциональный рост расходной части бюджета.

9. Создание благоприятных условий для развития малого бизнеса и предпринимательства.

В рамках регионального бюджетного менеджмента особую актуальность приобретают вопросы, связанные с контролем за использованием бюджетных средств. В связи с этим представляется целесообразным выделить основные направления модернизации государственного финансового контроля (ГФК), соответствующего современным требованиям (рис. 5).

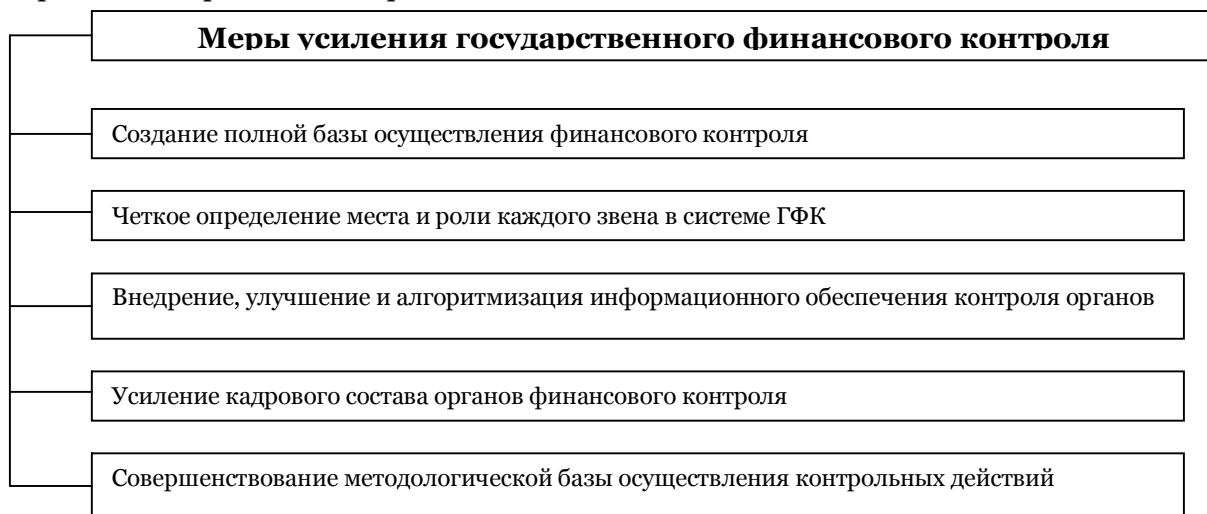


Рис.5. Меры усиления государственного финансового контроля

В выступлении на заседании Госсовета РФ В.В.Путин поставил задачу удвоения российского ВВП не к 2013 году, как было ранее, а к 2010 году. В этом контексте один из главных индикаторов эффективного социально-экономического развития Белгородской области - удвоение валового регионального продукта - будет достигнут уже к 2009 году. Оптимистично выглядит еще один индикатор: удвоение средней заработной платы по области к 2010 году, если сравнивать с 2006 годом. В денежном исчислении - это 17 тысяч рублей, против десяти тысяч рублей в прошлом году.

Переход на трехлетний бюджет и представление финансового плана на этот период подразумевает ясное видение стратегии развития. Это - курс на повышение качества жизни белгородцев, обеспечения безопасности, социальной стабильности, экономического роста и, конечно же, - реализация национальных проектов. Что касается бюджета 2008 года - он предполагает высокие темпы роста расходов на социальную сферу и является социально-ориентированным. Так, финансирование соцобеспечения увеличится на четверть, а благоустройства и капремонта жилья - в полтора раза. Кроме того, расходы на питание в бюджетных учреждениях вырастут на 30%, на медикаменты - на 32%. В общем, консолидированный бюджет области на 2008 год увеличится по сравнению с бюджетом 2005 более чем в два раза. Бюджет оптимистичен, но весьма напряжен, поскольку дефицит составляет чуть менее четырех с половиной миллиардов рублей. Но это стимул для увеличения доходной части бюджета и одновременно средство для разумного использования федеральной помощи.

Вместе с тем пути совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к инновационным изменениям. Именно к таким изменениям приведет переход от социально-ориентированного бюджета к инновационно-ориентированному.

INNOVATORY METHODS OF BUDGET MANAGEMENT IN SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF A REGION

S.F. LISJUTIN ¹⁾

M.V. VLADYKA ²⁾

E.V. NIKULINA ³⁾

¹⁾ The Department of financial and budget policy of Belgorod region

²⁾ Belgorod state university

e-mail: Vladyka@bsu.edu.ru

³⁾ Belgorod state university

e-mail: Nikulina@bsu.edu.ru

The article considers the strategy of budget management of a region and the budget policy of a region. The paper raises the issues of the efficiency of the financial management of a region and the influence of the principle of the middle-term, result-oriented budgeting. The article provides the analysis of the budget policy of Belgorod region in 2002-2006 which allows to clarify the innovatory ways of the budget management of a region.

Key words: budget management, result-oriented budgeting, innovatory monitoring, regional finance.