

*Сабырова Г.Ж.*

## МЕТОДЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ

*G.Zh. Sabyrova*

### METHODS OF BUDGET PLANNING AND THEIR CHARACTERISTICS

УДК 657:336.146

*Статья посвящена актуальной проблеме государственного бюджетирования. Рассматриваются сущность бюджетного планирования и прогнозирования. Приводится описание методов бюджетного планирования.*

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, бюджетное планирование, методы бюджетного планирования и прогнозирования.

*The article is devoted to an actual problem of the state budgeting. Discusses the nature of budget planning and forecasting. Describes the methods of budget planning.*

**Key words:** the budget process, budget planning, budget planning and forecasting.

В бюджетном процессе значительную роль играет бюджетное планирование, поскольку от правильного определения плановых показателей бюджета зависит качество его исполнения. От уровня сбалансированности бюджета на стадии планирования, точности экономичным и социальных прогнозов зависит стабильность функционирования бюджетной сферы и уровень исполнения программ в течение будущего бюджетного периода.

Бюджетное планирование – это комплекс организаций-но-технических, методических и методологических мероприятий на таких стадиях бюджетного процесса как составление, рассмотрение и утверждение бюджетов для определения объемов в и источников формирования и направлений использования бюджетных ресурсов государства с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития обществ.

Государство использует бюджетное планирование для обеспечения эффективного функционирования бюджетной системы. Оно имеет следующие особенности:

- объектом бюджетного планирования выступают бюджетные ресурсы государства;
- субъектами являются органы государственной власти и управления и местного самоуправления;
- предметной области (сфере применения) бюджетного планирования являются бюджетные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов государства на всех стадиях производственных процессов
- в процессе бюджетного планирования обеспечиваются необходимые финансовые пропорции

согласно прогнозам экономического и социального развития, устанавливаются прямые связи предприятий и организаций ре из них в форм собственности с бюджетом на плановый период

- с помощью бюджетного планирования создается надлежащая финансовая база, определяются параметры и конкретные механизмы реализации программ социальной защиты населения;

- бюджетное планирование основывается на денежной оценке бюджета, что позволяет определять эффективные варианты финансового обеспечения прогнозных показателей социально-экономического развития;

- бюджетное планирование является действенным инструментом бюджетной политики государства.

Бюджетное планирование осуществляется в несколько этапов: составление проектов бюджетов финансовыми органами разных уровней; рассмотрение проектов бюджетов в исполнительных органах власти; рассмотрение проектов бюджетов и утверждение бюджетов в законодательных и представительных органах государственной власти разных уровней и в органах местного самоуправления; поквартальное распределение финансовыми органами государственных, региональных и муниципальных уровней доходов и расходов, а также составление сводных бюджетных росписей.

В процессе бюджетного планирования и прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных задач, объективных и субъективных факторов, действующих на государственном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность прогнозирования бюджета обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных.

К числу наиболее распространенных методов бюджетного планирования и прогнозирования относят:

- индексный метод (от достигнутого);
- нормативный метод;
- балансовый метод;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- программно - целевой метод;
- метод экспертного прогнозирования;

- метод экстраполяции;
- метод моделирования;
- метод экономического анализа.

Традиционным методом бюджетного планирования и прогнозирования является постатейное (нормативное) бюджетирование, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов. При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов.

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

- денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (например, нормы расходов на питание населения в бюджетных учреждениях, обеспечение их медикаментами, мед.инвентарем и др.);
- нормы индивидуальных выплат (например, ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т. д.);
- нормы, в основе которых лежат средние статистические величины расходов за ряд лет, а также материально-финансовые возможности общества в конкретном периоде (например, нормы на содержание помещений, учебных расходов и т. д.).

Серьезный минус нормативного метода бюджетирования заключается в том, что не анализируется эффективность, а, следовательно, необходимость финансирования того или иного ведомства в целом.

Индексный метод основан на использовании разнообразных индексов, отражающих динамику цен, динамику уровня жизни населения, реальных доходов населения. В настоящее время в бюджетном планировании достаточно хорошо применяются индексы-дефляторы. Специфика индексного метода состоит в том, что в индексе количественно несравнимые величины приводятся к некоторому общему единству, делающему их сравнимыми, соизмеримыми. Например, применение индексного метода при прогнозировании числа получателей бюджетных услуг заключается в приведении количества получателей бюджетных услуг в настоящем к

будущему моменту времени при помощи индексов, характеризующих изменение каких-либо условий в будущем по сравнению с настоящими условиями. Такой метод выражается в следующей формуле:

$$C(t+1) = C(t) * I, \quad (1.1)$$

где  $C$  – прогноз числа получателей бюджетной услуги на

$(t+1)$  – следующий период времени;

$(t)$  – момент времени  $t$

$I$  – индекс изменения экономических, демографических, организационно-технических и других условий, влияющих на количество оказываемых бюджетных услуг.

Для повышения точности расчетов рекомендуется увеличить число учитываемых факторов, а также определять их значимость.

Использование балансового метода позволяет увязать финансовые ресурсы органов государственной власти с потребностями в них, вытекающими из прогноза социально-экономического развития, увязать расходы бюджетов с их доходами, установить пропорции распределения средств между бюджетами разного уровня, распределить по кварталам доходы и расходы.

С помощью балансового метода реализуется принцип сбалансированности и пропорциональности. Он применяется при разработке прогнозов, планов и программ. Сущность его заключается в увязке потребностей страны в различных видах продукции, материальных, трудовых и финансовых ресурсов с возможностями производства продукции и источниками ресурсов. Балансовый метод предполагает разработку балансов, представляющих собой систему показателей, в которой одна часть, характеризующая ресурсы по источникам поступления, равна другой, показывающей распределение (использование) по всем направлениям их расхода. В переходный период к рыночным отношениям усиливается роль прогнозных балансов, разрабатываемых на макроуровне: платежного баланса, баланса доходов и расходов государства, баланса денежных доходов и расходов населения, сводного баланса трудовых ресурсов, баланса спроса и предложения. Результаты балансовых расчетов служат основой при формировании структурной, социальной, финансово-бюджетной и кредитно-денежной политики, а также политики занятости и внешнеэкономической деятельности. Балансы применяются также для выявления диспропорций в текущем периоде, вскрытия неиспользованных резервов и обоснования новых пропорций.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов

осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Так, бюджетное планирование, ориентированное на результат, является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления.

БОР представляет собой механизм планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором:

- определяются и формулируются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств;
- определяется система показателей, по которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;
- предоставляется большая свобода распорядителям и получателям бюджетных средств в принятии решений по наиболее эффективной структуре расходов;
- повышается ответственность распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путём внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых обязательств;
- оплата труда работников бюджетной сферы осуществляется по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение результатов.

Программно-целевой метод – представляет собой системное планирование, выделение бюджетных средств на реализацию установленных законом или иным правовым актом целевых программ. Целевая программа – это комплексный документ, целью которого является решение приоритетной на данный момент задачи.

Программно-целевой метод расходов, во-первых, способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию денежных средств для решения наиболее острых задач, и, во-вторых, является инструментом выравнивания экономического положения отдельных территорий.

По сравнению с другими методами программно-целевой метод является относительно новым. Программно-целевой метод тесно связан с нормативным, балансовым и экономико-математическими методами и предполагает разработку плана начиная с оценки конечных потребностей исходя из целей развития экономики при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств их достижения и ресурсного обеспечения. С помощью этого метода реализуется

принцип приоритетности планирования. Сущность Программно-целевого метода заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования.

Программно-целевой метод применяется при разработке целевых комплексных программ, представляющих собой документ, в котором отражаются цель и комплекс научно-исследовательских, производственных, организационно-хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

Метод экспертных оценок строится на основе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами-экспертами по своим отраслям знаний народного хозяйства, социальной сферы, налогообложения, финансов, бюджетов и т. д. Основная идея прогнозирования на основе экспертных оценок заключается в построении рациональной процедуры интуитивно-логического мышления человека в сочетании с количественными методами оценки и обработки получаемых результатов.

Различают индивидуальные и коллективные экспертные оценки. Особенности метода экспертных оценок являются, во-первых, научно обоснованная организация проведения всех этапов экспертизы, обеспечивающая наибольшую эффективность работы на каждом из этапов, во-вторых, применение количественных методов, как при организации экспертизы, так и при оценке суждений экспертов и формальной групповой обработке результатов. Наиболее часто эти методы используются при рассмотрении социально-экономических проблем, где невозможно выработать формализованную прогностическую модель.

Минусом данных методов является то, что применение этих двух методов только одновременно позволяет создать более реальную картину при определении того или иного прогнозируемого показателя. Кроме того, чем меньше экспертов, тем менее точен результат; в методе заложен субъективизм оценки эксперта (знания, умения, практика), который весьма сложно учесть; точность среднего значения результата зависит от числа экспертов,

$$V_{\text{в}} = \frac{\sum_{i=1}^n a_i}{n} \quad (1.2)$$

где  $a_i$  – оценка (значение) эксперта, данная по определенному бюджетному показателю;  
 $i = 1...n$  – количество экспертов.

Метод экстраполяции предполагает составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Сущность экстраполяции заключается в изучении сложившихся в прошлом и настоящем устойчивых тенденций развития объекта прогноза и переносе их на будущее. Различают формальную и прогнозную экстраполяцию. Формальная – базируется на предположении о сохранении в будущем прошлых и настоящих тенденций развития объекта прогноза; при прогнозной – фактическое развитие увязывается с гипотезами о динамике исследуемого процесса с учетом изменений влияния различных факторов в перспективе.

Среди методов экстраполяции широкое распространение получил метод подбора функций, основанный на методе наименьших квадратов (МНК). В современных условиях все большее значение стали придавать модификациям МНК: методу экспоненциального сглаживания с регулируемым трендом и методу адаптивного сглаживания.

Математические методы экстраполирования сводятся к определению того, какие значения будет принимать та или иная переменная величина  $X = x(t_1)$ , если известен ряд ее значений в прошлые моменты времени:

$$x_1 = x(t_1), \dots, x(t_{n-1}) \rightarrow x(t_n) \quad (1.3)$$

В узком смысле, экстраполяция – это нахождение по ряду данных функции других ее значений, находящихся вне этого ряда. Применяется при изучении временных рядов и представляет собой нахождение значений функции за пределами области ее определения с использованием информации о поведении данной функции в некоторых точках, принадлежащих области ее определения.

Еще одним методом бюджетного планирования является метод моделирования. Моделирование предполагает конструирование модели на основе предварительного изучения объекта или процесса, выделения его существенных характеристик или признаков. Прогнозирование экономических и социальных процессов с использованием моделей включает: разработку модели, ее экспериментальный анализ, сопоставление результатов прогнозных расчетов на основе модели с фактическими данными состояния объекта или процесса, корректировку и уточнение модели. В зависимости от уровня управления экономическими и социальными процессами различают макроэкономические, межотраслевые, межрайонные, отраслевые, региональные

модели и модели микроуровня (модели развития фирмы). По аспектам развития экономики выделяют: модели прогнозирования воспроизводства основных фондов, трудовых ресурсов, цен и др. Существует ряд других признаков классификации моделей: временной, факторный, транспортный, производственный. В современных условиях развитию моделирования и практическому применению моделей стала придаваться особая значимость в связи с усилением роли прогнозирования и переходом к индикативному планированию.

Метод экономического анализа является неотъемлемой частью и одним из основных элементов логики прогнозирования и планирования. Он должен осуществляться как на макроуровне, так и на мезоуровне и микроуровне. При проведении экономического анализа следует использовать системный подход. В качестве системы рассматривается народное хозяйство (экономика) в целом и его структурные части: сферы, регионы, отрасли, объединения, предприятия. Анализ должен быть комплексным, т. е. всесторонним. Сущность метода экономического анализа заключается в том, что экономический процесс или явление расчленяется на составные части, и выявляются взаимосвязь и влияние этих частей друг на друга и на ход развития всего процесса. Анализ позволяет раскрыть сущность такого процесса, определить закономерности его изменения в прогнозируемом (плановом) периоде, всесторонне оценить возможности и пути достижения поставленных целей. Процесс экономического анализа подразделяется на ряд стадий: постановку проблемы, определение целей и критериев оценки; подготовку информации для анализа; изучение и аналитическую обработку информации; разработку рекомендаций о возможных вариантах решения проблемы и достижения целей; оформление результатов анализа.

#### Литература:

1. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.
2. Батина И.Н., Тульская А.Ю. БОР как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг // Финансы. 2008. №8. С. 19-22.
3. Завьялов Д.Ю. Оптимизация бюджетных расходов в условиях финансового кризиса // Финансы. 2009. №12. С. 9-12
4. Придатчук М.П. Построение бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. – 2006. - № 15.

Рецензент: д.э.н. Арзыбаев А.А.