Трубачеев Евгений Валерьевич. Управление расходами бюджетов на региональном уровне : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Иркутск, 2004 261 c. РГБ ОД, 61:04-8/3482

**Содержание к диссертации**

Введение

1. БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА 10

1.1. Трансформация функций и роли государственного бюджета в современных условиях 10

1.2. Бюджетные расходы как инструмент реализации бюджетной стратегии 29

2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ 54

2.1. Методы бюджетного анализа и их развитие 54

2.2. Анализ влияния структуры расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на динамику доходов бюджета 63

2.3. Оценка структуры и величины расходов бюджета Иркутской области 81

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕГИОНЕ 97

3.1. Оценка влияния функциональных групп бюджетных расходов на формирование доходов бюджета 97

3.2. Матричный алгоритм управления структурой бюджетных расходов 122

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 138

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 148 !

ПРИЛОЖЕНИЯ 161

**Введение к работе**

Процесс реформирования финансовой системы России в большей степени отразился на изменении корпоративных методов управления финансами хозяйствующих субъектов. В меньшей степени рыночный подход используется в сфере государственных финансов. Отражая запросы бюджетополучателей, государственный бюджет продолжает планироваться и утверждаться на сметно-расходной основе, в то время как большинство развитых стран использует в і этом случае методы программно-целевого планирования и, соответственно, '

финансирования. Проводимые в настоящее время бюджетные реформы в России призваны решить ряд существующих проблем в бюджетной сфере, в том числе и в области расходов. Например, с этой целью в 2002 т. на федеральном уровне была создана Комиссии по оптимизации бюджетных расходов.

Бюджетная сфера России в целом является одновременно и ведущим звеном финансовой системы, определяющим основные направления перераспределения финансовых ресурсов в обществе и, таким образом, | предопределяющим общий курс развития всей финансовой системы ' государства, но и ведомым инструментом перераспределения денежных средств между слоями и группами населения, отраслями и территориями. В настоящее время наличие минимальных социальных стандартов, объективные причины ограниченности возможностей усовершенствования и расширения неналоговых форм бюджетной мобилизации ресурсов, лоббирование интересов основных групп пользователей ресурсов государственного бюджета: сельского хозяйства, обороны, энергетики, транспорта и т.д., — приводят к практически автоматическому переносу принятых и исполненных бюджетными фондами | обязательств на последующие финансовые периоды.

В то же время перед бюджетом постоянно встает множество проблем. К ним можно отнести низкий уровень налоговой культуры в обществе, слабое проявление предпринимательского начала в управлении объектами

государственной и муниципальной собственности, объективный дефицит финансовых ресурсов, необходимых для инвестирования, модернизации и *\*дальнейшего развития всех элементов финансовой системы. Эти проблемы с большой долей условности можно назвать первостепенными, наиболее очевидными, то есть проблемами первого порядка. По мере роста экономической культуры они отходят на второй план, становятся решаемыми и, в конечном счете, решенными.

Как только в той или иной степени решаются проблемы первого порядка, тут же появляются новые, требующие более тонкого подхода. Например, при любом появлении излишка/остатка бюджетных средств после очередного распределения ресурсов общественных денежных фондов по обязательным I стандартам активизируются действия рпределенных групп лиц и структур, заинтересованных в перераспределении этого излишка/остатка в пользу конкретных лиц, групп населения, отраслей, регионов.

При этом по мере того, как первостепенные проблемы отходят на второй план в результате стабилизации общеэкономической ситуации, проблемы, требующие более тонкого подхода, выходят на первый план. Одной из таких проблем является структура фактического расходования средств из общегосударственных денежных фондов. Для разрешения возникающих противоречий между различными группами и уровнями власти и управления в I видении наиболее приемлемой, должной структуры расходования мобилизованных ресурсов, как правило, доказываются различные теории необходимости того или иного вида расходов и издается под эти теории множество законодательных актов принудительного или рекомендательного плана, которые ложатся в основу бюджетного планирования минимальных расходов.

На современном этапе развития бюджетной системы России федеральный бюджет характеризуется повышенной степенью контроля за целевым расходованием бюджетных средств в ходе исполнения бюджета. Кроме того, на ! федеральный уровень бюджетной системы возлагаются наиболее масштабные,

стратегически обоснованные и политически связанные расходные полномочия

- например, национальная оборона, международная деятельность, социальная  
политика, обслуживание государственного долга и другие. Поэтому  
наибольшая мобильность в вопросах распределения и использования  
бюджетных ресурсов формируется на уровне консолидированных бюджетов !  
субъектов Федерации.

Подобное состояние общественных денежных фондов выявляет общее направление диссертационного исследования. Основной проблемой, поставленной в ходе исследования, является определение подходов к формированию структуры расходов государственного бюджета и необходимость проведения оценки планируемых и осуществляемых расходов на предмет воздействия на экономику. Требование разработки соответствующей методики является логическим следствием изменения условий управления бюджетными ресурсами на настоящем этапе развития государственных финансовых институтов.

Целью исследования является выявление возможностей повышения экономической отдачи от осуществляемых бюджетных расходов с учетом особенностей планирования и реализации их по стадиям бюджетного процесса и на основании обобщения современной теории и практики управления бюджетными расходами и доходами.

В основе исследования лежит гипотеза о том, что существует определенная зависимость доходного потенциала бюджета от объема и структуры его текущих расходов, то есть о том, что на динамику роста доходов государственного бюджета влияние оказывают как величина, так и структура расходов, посредством оптимизации которой возможно достичь максимального значения доходов бюджета, являющихся следствием осуществленных ранее расходов.

Задачами исследования в соответствии с указанными целью и научной гипотезой являются:

- определить изменение роли государственного бюджета в условиях

**6 '**

меняющегося экономического базиса и на этой основе выявить современные подходы к планированию и осуществлению бюджетных расходов;

выяснить возможности построения бюджетной стратегии путем внедрения в практику управления государственными финансами корпоративных подходов к выработке финансовых, стратегий как основы обоснования целесообразности и оптимизации структуры бюджетных расходов;

рассмотреть систему современных методов бюджетного анализа с точки зрения оценки эффективности осуществления бюджетных расходов и ' дополнить их показателями анализа целесообразности структуры расходов бюджета;

проанализировать практику управления бюджетными ресурсами и оценить влияние структуры расходов территориальных бюджетов на доходы соответствующих бюджетов за ряд лет;

разработать алгоритм определения оптимальной структуры бюджетных расходов применительно к конкретному субъекту Федерации на основании выявления характера и степени влияния различных групп расходов на доходы бюджета с учетом особенностей социально-экономического ' развития субъекта Федерации.

Объектом исследования является государственный бюджет как инструмент мобилизации и расходования финансовых ресурсов.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе осуществления бюджетных расходов и формирования доходов бюджета в их взаимосвязи.

Наиболее существенными результатами, полученными автором, являются:

предложен метод оценки взаимосвязи количественных показателей доходов и расходов бюджета: расчет коэффициентов налоговой и совокупной ' генерации;

определена теснота связи функциональных групп бюджетных расходов с уровнем совокупной генерации на основе анализа данных об исполнении всех территориальных бюджетов России;

- разработана последовательность формирования наиболее приемлемой  
структуры расходов и матричный метод ее корректировки на уровне ,  
региона.

Теоретико-методологической базой исследования послужили работы  
экономистов в области теории государственных финансов, государственного  
бюджета, государственного кредита и государственных расходов. В ходе  
исследования использованы труды отечественных и зарубежных практиков и  
теоретиков, рассматривавших вопросы государственных расходов, их влияния  
на развитие экономики и общества, их обусловленности и необходимости;  
нормативные материалы в области регулирования бюджетного процесса и  
отдельной его части - бюджетного планирования. ,

Информационной основой аналитического раздела работы стали отчетность об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на официальном сайте Минфина РФ, материалы периодической печати, а также данные Контрольно-счетной палаты администрации Иркутской области и Главного финансового управления Администрации Иркутской области. Для решения поставленных задач в работе применены современные математико-статистические методы.

В процессе исследования применение нашли основные методы познания:

системный — связующий различные уровни и сегменты финансовой системы , современного общества в динамическом видении на основании традиционной, уже на высоком уровне проработанной статичной схемы финансовых взаимосвязей;

дедуктивный - позволяющий оценить более высокие уровни бюджетного механизма на основании более низших - в части определения доходного. бюджетного потенциала в зависимости от конкретных отдельных осуществляемых бюджетных расходов;

индуктивно-комплементарный (метод последовательных ограничений, или,

**і**метод ветвей) - позволяющий оценить низшие уровни соорганизации в ,

подчинении единой концепции — выработка конкретной попозиционной

структуры бюджетных расходов, зависящей от высшего целеполагания общественного и бюджетного развития. Научная новизна исследования включает в себя следующие положения:

выявлены новые, неклассические проявления регулирующей функции государственного бюджета (регулирование денежного обращения, гармонизация и стабилизация финансовых рынков и финансовых взаимоотношений различных секторов экономики и другие) и сделан вывод о необходимости оценки результатов осуществления бюджетных расходов с точки зрения их влияния на доходы бюджета;

предложены аналитические коэффициенты суммарной эффективности бюджетных расходов (коэффициент налоговой генерации и коэффициент совокупной генерации), дополняющие систему методов и показателей современного бюджетного анализа;

определена степень зависимости доходов территориальных бюджетов (России от структуры их расходов в предшествующем периоде с применением корреляционного анализа;

разработан алгоритм определения оптимальной на уровне территориального бюджета структуры расходов на основе рамочной схемы влияния различных функциональных групп бюджетных расходов, объединенных в блоки, на формирование доходов бюджета;

предложена методика корректировки структуры бюджетных расходов в ходе исполнения территориального бюджета на основе построения матричных таблиц. ,

Результаты исследования, на йаш взгляд, являются практически применимыми на уровне любого субъекта Федерации, что обеспечивается высокой и обоснованной конкретизацией поставленной проблемы и объективными возможностями решения поставленных задач. Практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов в бюджетном анализе и бюджетном планировании на стадии составления проектов бюджетов на субфедеральном и местном уровнях бюджетной системы

**9 '**

РФ.

Отдельные разработки автора (алгоритм проведения бюджетного анализа на этапе составления проектов бюджетов и анализ оптимальной структуры расходов территориального бюджета на территории муниципального образования) нашли применение в работе Главного финансового управления администрации Иркутской области.

Теоретические и методические положения исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Финансы», ' «Бюджетная система и бюджетное планирование», «Бюджетный менеджмент» и при разработке перспективных учебных курсов «Бюджетные стратегии», «Бюджетное моделирование».

## Трансформация функций и роли государственного бюджета в современных условиях

Одним из важнейших институтов государства является бюджет и бюджетная система. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества [112,. С. 100].

Во всех государствах в результате деятельности хозяйствующих субъектов создаются валовой внутренний продукт (ВВП) и национальный доход. Произведенный в сфере материального производства национальный доход проходит последовательно стадии распределения и перераспределения. Важнейшую роль в перераспределении и дальнейшем использовании национального дохода играет бюджет. В процессе перераспределения национального дохода страны часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизованный фонд финансовых ресурсов [112, С. 100]. Этот фонд в экономической литературе получил название государственного бюджета. А поскольку в ряде государств органы государственной власти и местного самоуправления формируются и действуют на нескольких уровнях, то и государственный бюджет представляет собой условно обособленную сферу, объединяющую бюджеты разных уровней, или бюджетную систему государства.

Как финансово-экономическая категория государственный бюджет трактуется разными авторами по-разному, отражая позицию исследователей и основные направления научных подходов. Наиболее часто встречающимися определениями государственного бюджета являются следующие:

- государственный бюджет как перераспределительная категория -представляет собой основное орудие перераспределения ВВП и национального дохода в обществе [125, С. ПО]; либо инструмент аккумулирования финансовых ресурсов в руках государственных органов в целях распределения и перераспределения между отраслями, регионами и , слоями населения [108, С. 75];

- государственный бюджет как финансовый план, имеющий статус государственного закона - при этом проявляется планово-фондовая природа бюджетных отношений [27, С. 80];

- государственный бюджет как категория властно-правовых отношений - так, согласно действующему российскому законодательству, в условиях реализации федеративного типа бюджетного устройства федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. разрабатываются и утверждаются в исключающей альтернативу форме соответственно федерального закона, закона субъекта Федерации и правовых актов (решений) органов местного самоуправления [2, Ст. 11];

- государственный бюджет как средство объединения различных финансовых инструментов и институтов (налоги, государственный кредит, государственные расходы) в их действии: через бюджет осуществляется постоянная мобилизация ресурсов и их расходование [62, С. 109];

## Методы бюджетного анализа и их развитие

В целях оценки результативности проводимой бюджетной политики и 1 изменения финансовых показателей развития государства или отдельных территорий финансовыми органами в целом, например, Министерством финансов, финансовыми управлениями на местах и другими органами, или органами исполнения бюджета, к числу которых относятся органы Федерального Казначейства Минфина РФ, отделы казначейского исполнения бюджетов на субфедеральном и местном уровнях, главные распорядители бюджетных средств и т.д., осуществляется бюджетный анализ. Бюджетный анализ проводится на трех основных стадиях бюджетного процесса: 1) в процессе составления проектов бюджетов — на предмет обоснованности планирования доходов и расходов бюджета; 2) в процессе исполнения бюджета

- на предмет соответствия получаемых доходов и подтверждаемых расходов (например, расходов бюджетополучателей или главных распорядителей бюджетных средств — со стороны органов казначейского исполнения бюджетов); 3) по результатам исполнения бюджета - по достаточно широкому кругу направлений и показателей. Именно на стадии анализа результатов исполнения бюджета формируется наиболее широкий круг направлений и показателей. Основные направления бюджетного анализа на этой стадии включают в себя:

- анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям экономики;

- анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и по отраслям производственной и непроизводственной сферы;

- анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;

- анализ кассового исполнения бюджета.

В современной практике работы финансовых органов применяется главным образом анализ исполнения бюджетных показателей. Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время 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 анализ и этих проблем очень актуален [112, С. 456].

Применение результатов бюджетного анализа, проводимого на всех трех і указанных стадиях бюджетного процесса, формирует так называемый комплексный анализ, который позволяет: 1) получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти и управления для принятия решений при формировании и осуществлении финансово-бюджетной политики; 2) выявить резервы в мобилизации средств в бюджет; 3) повысить эффективность их использования; 4) усилить контроль за их освоением.

## Оценка влияния функциональных групп бюджетных расходов на формирование доходов бюджета

Бюджетные расходы в процессе их осуществления становятся денежными потоками, возникающими под прямым воздействием государства для обеспечения нормального и циклически возобновляемого функционирования і экономики. В то же время денежные потоки в частном секторе экономики В ТОЙ. или иной мере порождаются встречными ценностными потоками, например, товарами, услугами, уступками, кредитными обязательствами и т.п. Поэтому любой денежный поток, относящийся к инструментам изъятия непринудительного характера, в том числе и осуществляемого государством, возникает в целях обеспечения эквивалента передаваемых хозяйствующими субъектами ценностей или прав, то есть служит для лица, его генерирующего, средством получения отдачи. При этом хозяйствующий субъект, как правило, признается лицом рациональным, следовательно, он никогда сознательно не і создаст поток больший, чем предполагаемая отдача в любом ее проявлении. . Бюджетные потоки также должны отвечать принципу планируемой и достигаемой цели: например, обеспечение государственной безопасности, обеспечение правопорядка, обеспечение минимальных стандартов жизнеобеспечения членов современного общества и т.д. Фактически же, признавая всю ценность порождаемых государством на всех его уровнях бюджетных потоков, управляющие лица и государственные служащие действуют по модели формализованных процессов, что соответствует подходу управления с позиций школы планирования. Это означает, что лица, і управляющие бюджетными ресурсами, зачастую не оценивают ни своих действий в свете их влияния на экономическое развитие государства, ни осуществляемых ими бюджетных расходов, призванных обеспечить на максимально возможном уровне (при ограничении общего размера общегосударственных фондов) выполнение функций государства.