Рустамова Солмаз Рустамовна. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов :диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Махачкала, 2007 156 с., Библиогр.: с. 133-145 РГБ ОД, 61:07-8/5049

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ЗАДАЧИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ВНЕДРЕНИЮ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ 10

1.1. Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов и предпосылки осуществления бюджетной реформы 10

1.2 Реализация Концепции реформирования бюджетного процесса и внедрение

методов бюджетирования, ориентированною на результаты 29

ГЛАВА II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ

РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ 48

2.1. Анализ практики финансирования бюджетных расходов в Российской Федерации 48

2.2. Анализ исполнения республиканского бюджета Республики Дагестан 64

ГЛАВА III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ

ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ 75

3.1. Методические рекомендации по определению и оценке эффективности бюджетных расходов 75

3.2. Концепция внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результаты в субъекте РФ 92

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 326

БИБЛИОГРАФИЯ 133

ПРИЛОЖЕНИЯ 146

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования\**В Российской Федерации тема бюджетирования, ориентированного на результат, начала набирать актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса (Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).

Предложения по переходу к новой модели результативного бюджетирования б России содержатся в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.), федеральной целевой программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)», «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г.». Тема бюджетирования, ориентированною на результат, активно поддерживается Министерством финансов РФ и стимулируется к внедрению на региональном и местном уровнях посредством выделения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ),

Именно на региональном и муниципальном уровнях внедрение результативного бюджетирования представляет собой комплексную и трудоемкую задачу, на решение которой у органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в большинстве случаев, оказывается недостаточно финансовых, технологических и трудовых ресурсов.

В связи с этим выработка рекомендаций, которая позволит не только получить дополнительные знания, *по*и практические навыки по внедрению механизмов бюджетирования по результатам, является актуальной, прежде всего, для представителей органов власти Республики Дагестан, и органов местного самоуправления, которым в ближайшее время предстоит внедрять данные механизмы на практике.

Возросшая практическая значимость и, вместе с тем, недостаточная теоретическая разработанность этой проблемы предопределили выбор темы исследования.

*Степень разработанности темы исследования.*Отдавая должное значение тому огромному вкладу, который внесли многие ученые, научные организации, приходится констатировать, что научная разработанность проблемы повышения эффективности бюджетных расходов с использованием бюджетирования, ориентированного на результат, еще недостаточна. Многие аспекты методологического и практического характера освещены не полно и, следовательно, далеки от совершенства.

Проблемы повышения эффективное ти бюджетных расходов, реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса в Российской Федерации исследованы рядом отечественных и зарубежных ученых и практиков. Существенный вклад в исследование и решение данных проблем внесли, в частности, такие ученые и специалисты, как Ананенко С.А., Бараховский А.С, Бушмин Е.В., Вартапетов ІСС, Гамукин В., Голикова Т.А., Горегляд В.П., Журавлев С, Курляндская Г.В., Лексші В.Н., Лушин СИ., Придачук М.П., Стиглиц Дж.? Улюкаев А.В., Христенко В.Б., Чичелев ME., Швецов А.Н., Шик А,, Якобсон Л.И., Яндиев МИ. и другие.

Модель бюджетирования, ориентированного на результат, изучена в работах Андреевой Е.И., Афанасьева Мет., Беляновой Е.В., Злобина С.Ю., Иванова С.Ю., Кларка Г., Клишиной М.А., Курляндской Г.В., Лаврова A.M., Мошера Ф., Пири А., Третнера К.Х., Ястребовой *СХ.*и других.

Несмотря на значительное количество работ и публикаций, многие вопросы реформирования бюджетного процесса, внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результаты, остаются недостаточно разработанными, особенно на уровне региона.

*Цели и задачи исследования.*Целью исследования является уточнение понятийного аппарата системы бюджетирования, разработка методических предложений по повышению эффективности расходов бюджета путем

внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, на субфедеральном уровне, а также разработка методики оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- обосновать необходимость повышения эффективности бюджетных  
расходов и осуществления бюджетной реформы;

исследовать проблемы реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации;

провести анализ практики финансирования бюджетных, расходов в Российской Федерации;

проанализировать исполнение республиканского бюджета Республики Дагестан;

предложить рекомендации по определению и оценке эффективности бюджетных расходов;

предложить методику оценки эффективности расходования бюджетных средств и апробировать ее на одном из главных распорядителей бюджетных средств Республики Дагестан;

- разработать комплексную программу мероприятий по внедрению  
бюджетирования, ориентированного на результат, в субъекте Российской  
Федерации.

*Объектом исследования*стал республиканский бюджет Республики Дагестан в условиях совершенствования бюджетного процесса.

*Предметом исследования*выступают процедуры планирования расходов бюджета, финансирования, оценки и контроля эффективности расходов с акцентом на бюджетирование, ориентированное на результат.

*Теоретической и методологической основой диссертационного исследования*послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации, статистические материалы Российского статистического

б агентства, Министерства финансов Российской Федерации, законы и постановления Правительства Республики Дагестан, аналитические материалы федеральных и республиканских министерств и ведомств, регламентирующие бюджетные отношения и бюджетный процесс, труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории и практики бюджетного процесса.

Настоящая работа написана на основе анализа нормативных документов Российской Федерации, материалов Международного валютного фонда, Мирового банка, Бюро экономического анализа (Россия), разработок Центра фискальной политики и др.

Методологическую основу диссертационной работы составили диалектический метод познания, исторический и логический методы, приемы индуктивного и дедуктивного изучения, обобщение, метол экспертного опроса, математического моделирования и другие общенаучные методы исследования.

*Научная повита диссертационного исследования*заключается в уточнении теоретических положений и разработке методических рекомендаций по повышению эффективности расходования бюджетных средств посредством внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, на субфедеральном уровне.

Основные результаты, составляющие научную новизну, и выносимые на защиту диссертационного исследования, заключаются в следующем:

1) Рассмотрена и раскрыта сущность бюджетирования, ориентированного на результат. При изучении терминологического аппарата автором предложен наиболее общий подход к понятию, который отличается от предыдущих определений акцептом на ожидаемые результаты при обосновании необходимости расходов. Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат, трактуется как комплекс действий по планированию, исполнению, подведению итогов исполнения

бюджета и контролю за расходованием бюджетных: средств, обеспечивающий распределение бюджетных средств по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости, ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств, которые должны обосновываться возможным результатом их расходование.

1. Выработаны рекомендации и определен порядок перехода к бюджетированию, ориентированному на результаты, в субъекте Российской Федерации - Республике Дагестан с целью вывода управления общественными финансами республики на новый качественно более высокий уровень,
2. Разработан среднесрочный план по внедрению элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Дагестан на период 2008-2010 гг., включающий в себя свод последовательных и взаимосвязанных мероприятий, таких как разработка и внедрение перспективного финансового плана, проектов Докладов о результатах и основных направлениях деятельности в пилотном министерстве республики, порядка подготовки и оценки качества республиканских и ведомственных целевых программ; обучение сотрудников органов исполнительной власти республики использованию принципов бюджетирования, ориентированно! о на результаты.
3. Предложена методика оценки эффективности расходования бюджетных средств, в которой, в отличие от разработанных ранее, проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании бюджета, а также расчет интегрального показателя не привязан к конкретному ведомству, что придает методике универсальный характер применения. Апробация данной методики на примере Министерства образования, науки и молодежной политики Республики Дагестан позволила

сделать вывод об уровне эффективности использования бюджетных средств этим бюджетополучателем,

5) Сформулированы предложения по составлению и внедрению Доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования как основного инструмента системы бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном уровне. Представлены рекомендации по подготовке Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования, науки и молодежной политики Республики Дагестан.

*Теоретическая и практическая значимость результатов исследования\**Теоретическая значимость работы заключается в том, что научные разработки, содержащиеся в данном исследовании, могут быть применены при дальнейшем комплексном исследовании данной проблемы.

Практическая значимость в том, что материалы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при подготовке нормативно-правовых документов, регламентирующих процесс внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации и в ее субъекте (Республика Дагестан), в том числе, при подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности и др.

Основные выводы и рекомендации исследования могут быть использованы финансовыми органами Республики Дагестан в работе по применению новых методов управления и планирования общественных расходов. Результаты исследования могут также быть использованы в образовательном процессе при подготовке специалистов экономического профиля.

*Апробация результатов исследоватш.*Основные положения и отдельные результаты исследования докладывались на ежегодной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Проблемы правового регулирования финансово-кредитных отношений в РФ»

(Махачкала, 2006), на региональной научно-практической конференции «Проблемы экономического и правового развития в условиях становления гражданского общества» (Кизляр, 2007), на региональной конференции «Правовые аспекты развития современной финансовой системы РФ» (Махачкала, 2007).

Рекомендации, предложенные автором в диссертации, приняты к внедрению Министерством финансов Республики Дагестан.

Результаты диссертационного исследования изложены в 8 научных публикациях общим объемом 2,2 п.л., в том числе одна научная работа опубликована в издании, рекомендованном ВАК.

*Структура и объем диссертации.*Структура работы определена с учетом цели и задач исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Общий объем работы 145 страниц машинописного текста. Диссертация иллюстрирована И рисунками, 16 таблицами. Библиография включает 150 первоисточников на русском и английском языках, приложения представлены на 11 страницах.

## Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов и предпосылки осуществления бюджетной реформы

Среди стран, не относящихся ни к передовым, ни к беднейшим, есть те, чей опыт тоже чрезвычайно полезен для сегодняшней российской бюджетной реформы. К таким странам относится, например, Таиланд. В этой стране в 1999-2001 годах была осуществлена первая попытка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, которая хотя и имела некоторые достижения, не дала ожидаемых результатов. Вместе с тем опыт Таиланда ценен не только соотношением успехов и неудач, но и тем, что на основе их глубокого конструктивного анализа была разработана новая фаза внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, которая начала осуществляться в конце 2003 года.

Для России ценность таиландского опыта состоит еще и в другом. Несмотря на разительные геополитические и социально-экономические различия двух стран, они имеют сходную институциональную инфраструктуру в самом широком смысле слова, включая политическую культуру, которая во многом предопределяет ход и результаты реформ, особенно в общественном секторе. Среди прочего таиландский эксперимент продемонстрировал, насколько критична поддержка реформы и политической элитой, и государственными служащими, причем в равной степени сотрудниками как центральных финансовых экономических органов, так и отраслевых министерств и агентств. Последние в первую очередь должны быть заинтересованы в результатах реформы как ее главные действующие лица.

В некоторых бывших социалистических странах и странах Балтии и СНГ внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, началось лишь в последние три года. Свежий опыт этих стран также был использован для разработки проекта концепции бюджетной реформы в Российской Федерации в силу аналогичных стартовых условий. Из стран, которые опередили Россию во внедрении бюджетирования, ориентированного та результат при раооте над концепцией в наибольшей степени ишользовалея од&тт Армении, Болгарии, Казахстана, Словакии Вряд ли стоит рассчитывать на то, чтч к России реформу можно осуществите быстрее, чем в других стравах. Как свидетельствует мировая практика, для этого пообходим достаточно длительный период, причем преобразований должны осуществляться п Оііределешюй последоваталмюсти. і 1о рис.2 мажно проследить, на шт& мес со Российская Федерация зшГшст к 2008 г. при последовательной реализации основных направлений Концепции реформирования бюджетного процесса.

class2 **АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ**

**РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ** class2

## Анализ практики финансирования бюджетных расходов в Российской Федерации

От точности используемых на стадии планирования прогнозов во многом зависит качество бюджетной политики. Завышение ожидаемых доходов бюджета ведет к несоответствию между обязательствами государства и возможностями их исполнения. Занижение бюджетных доходов приводит к неполному использованию ресурсов государства либо требует корректировки бюджета в ходе его исполнения, что создает опасность снижения эффективности расходов за счет принятия менее проработанных решений.

Прогноз бюджетных показателей должен рассматриваться в общем контексте макроэкономического прогнозирования. Согласно Бюджетному кодексу РФ, составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития и сводного финансового баланса. Наиболее очевидна связь между макроэкономическими показателями и прогнозом налоговых поступлений. Кроме того, ошибка прогноза инфляции искажает реальную стоимость предусмотренного законом финансирования расходов, неточное предсказание обменного курса меняет стоимость обслуживания внешнего долга и т.д. Таким образом, низкое качество прогнозов служит источником серьезных рисков для бюджетной политики и, в конечном счете - для общей макроэкономической стабильности. Задача построения прогнозов существенно усложняется при переходе к среднесрочному бюджетному планированию, поскольку по мере увеличения горизонта планирования увеличивается неопределенность всех показателей .

Рассмотрим прогнозные и фактические значения ключевых макроэкономических показателей, использовавшихся при бюджетном планировании (табл.7). Можно отметить, что относительно приемлема только точность прогнозирования фонда заработной платы. Особенно велики погрешности прогнозирования прибыли, цен на нефть и темпов роста ВВП. Как мы видим, для большинства показателей прогноз систематически отклонялся от факта в одну сторону: темпы роста экономики, ВВП в фактических ценах, цены на нефть, инфляция, прибыль и объем импорта регулярно занижались, а обменный курс завышался.

class3 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ**

**ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ** class3

## Методические рекомендации по определению и оценке эффективности бюджетных расходов

В Российской Федерации в рамках процедуры бюджетного процесса никак не урегулирован вопрос, касающийся критериев эффективности бюджетных расходов, критериев рациональности и результативности затрат государственных средств. Как заявил руководитель Федеральной службы по финансовым рынкам ОЗ. Выогин49: «...эффективность бюджетных расходов. Этот принцип должен лежать в основе решения об увеличении бюджетных расходов, о направлении тех или иных средств на определенные программы. Оценка эффективности чрезвычайно сложна, но именно на этом необходимо сосредоточиться Минфину России и выработать критерии этой оценки».

Эффективность бюджетных расходов - широкое понятие, включающее в себя экономические, социальные, политические оценки. Измерить их эффективность такими количественными показателями, как затраты и прибыль, невозможно. Например, потратив деньги на содержание учителя, вы получите результат, прямо не измеряемый прибылью. Нельзя измерить эффективность бюджетных расходов и в рамках короткого периода. Невозможно применение критериев рыночного корпоративного сектора экономики - «здесь и сейчас прибыль» - для оценки эффективности финансирования бюджетных расходов на социальную сферу. Например, эффективность бюджетных расходов на образование, т.е. вложение государственных денег в человека, требуется для сохранения и благополучия нации, а также обеспечения жизнеспособности страны в будущем. Это касается и фундаментальных научных исследований, и здравоохранения. Недофинансирование государством отраслей социальной сферы и науки

Расширенное заседание коллегии Министерства финансов РФ "Об итогах исполнения федерального бюджета в 2005 году и задачах органов финансовой системы на 2006 год". 3 апреля 2006 г.

Необходимость определения эффективности бюджетных расходов связана с решением вопросов: на что истрачены государственные деньги, каков результат этих расходов, каково соотношение между конечными результатами и произведенными расходами? Возникает некая неопределенность в определении результатов финансирования. Но сложность количественного измерения эффективности бюджетных расходов не должна служить основанием для того, чтобы этими вопросами не заниматься.

Опыт других стран показывает, что вполне возможно создать работающую систему определения результатов бюджетного финансирован вплоть до разработки методических указаний. Речь идет, конечно, о разумном обобщении накопленного практического опыта. Но России этот опыт еще нужно приобрести. Начавшаяся бюджетная реформа как раз и способствует этому5. Согласно приказу Минфина России от 21.01.2005 г. № 5н в составе пояснительной записки к годовой и квартальной бюджетной отчетности с 01Л0.2005 г, вводится отдельная форма «Сведения об эффективности бюджетных расходов». Однако этот нормативный документ не содержит конкретных понятий и методики определения количественных показателей решения поставленных перед субъектами бюджетного планирования задач51.