Туркина Елена Юрьевна. Эффективность управления бюджетом субъекта Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Астрахань, 2006.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/4514

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы эффективности бюджетного управления 12

1.1. Понятийный аппарат и сущность эффективности управления бюджетом 12

1.2 Формирование теории и практики государственного управления бюджетом 31

1.3 Исторический взгляд на развитие бюджетного управления в России и Астраханской области 42

Глава 2. Анализ состояния системы управления бюджетом субъекта РФ 55

2.1 Административная и бюджетная реформа как основа повышения эффективности управления бюджетом субъекта РФ 55

2.2 Анализ бюджетного процесса, бюджетной политики и бюджета в Астраханской области 75

2.2.1 Анализ управления бюджетным процессом 75

2.2.2 Анализ управления доходной частью бюджета 86

2.2.3 Анализ межбюджетных отношений субъекта РФ 107

2.2.4 Анализ управления расходами бюджету субъекта РФ ..120

Глава 3. Методические аспекты оценки эффективности управления бюджетом 137

3.1 Исследование современных критериев оценки и методик эффективности управления бюджетом субъекта РФ 137

3.2 Математическая интерпретация эффективности политики расходов бюджета 152

3.3. SWOT-анализ управления бюджетом субъекта РФ 154

3.4. Моделирование оценки эффективности бюджетного управления в субъекте РФ 160

Заключение 171

Список литературы ...175

Приложение 1 195

Приложение 2 ..198

Приложение 3 200

**Введение к работе**

Актуальность исследования определяется потребностью в научном исследовании эффективности управления бюджетом субъекта Российской Федерации в условиях ограниченности региональных бюджетных ресурсов, внедрения новых принципов и методов функционирования бюджетной системы и органов государственного управления.

Эффективное управление региональными бюджетами является одним из условий укрепления государственности, повышения благосостояния граждан. С помощью бюджета обеспечиваются не только текущие потребности получателей бюджетных услуг, но и решаются тактические задачи социально-экономического развития территории, осуществляются целевые программы и национальные проекты.

Одновременная реализация бюджетной и административной реформ при наличии их общего инициатора и координатора - государственных органов исполнительной власти - выявляет необходимость исследования не только бюджета и бюджетного процесса самих по себе, но и субъектов бюджетного управления. В процессе внедрения новых методов управления бюджетом испытывается дефицит понятийного аппарата, общего для всех сфер государственной деятельности. В субъектах РФ до настоящего времени не выработано единых подходов к оценке эффективности управления бюджетом; множество существующих методик применяются в различных целях, охватывая части управления бюджетом (управление расходами, межбюджетными отношениями, долговую политику, др.).

В этих условиях особую актуальность приобретает систематизация и совершенствование теоретических и методических направлений оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ с учетом региональной специфики. , \

Степень разработанности проблемы Теоретические и практические вопросы государственного управления бюджетом освещены в фундаментальных исследованиях многих классиков финансовой науки, как русских (СЮ. Витте, Н.И. Тургенев и др.), так и зарубежных (У. Петти, Д. Рикардо, А. Смит, Ф. Юсти и др.). Историческое развитие мировой ,и русской финансовой науки глубоко изучено Т.М. Ковалевой, Е.В. Коломиным, В.М. Пушкаревой, Н.Г. Сычевым и др.

Теоретическим вопросам эффективности государственного управления посвящены работы Г.В. Атаманчука, У. Белюшина, А.Г. Игудина, О.М. Роя, Ф.И. Шамхалова. К зарубежным теоретикам и методологам в этой сфере относятся Р.Масгрэйв, М. Хольцер, эксперты Международного банка и др.

Управление бюджетом рассмотрено СВ. Барулиным, Е.Е. Вакеовой,

М.М. Вышегородцевым, В.П. Гореглядом, Е.А. Качановой,

В.В. Кяимаиовым, М.А. Клишиной, О.И. Кушховым, A.M. Лавровым, СИ. Лукшиным, Г,Б. Поляком, К.И! Таксиром, Д. Труниным, Н.А. Школяром, Л.И. Якобсоном, Н.В. Яковлевой, М.И. Яндиевым, Н.И. Яшиной и др.

Работы вышеупомянутых ученых стали стимулом для дальнейшего исследования эффективности управления бюджетом субъекта РФ.

Цель диссертационного исследования - теоретическое обоснование оценки эффективности бюджетного управления, выявление его специфики на уровне субъекта РФ во взаимосвязи с развитием органов исполнительной власти как субъектов управления региональным бюджетом.

В соответствии,с поставленной целью в работе решаются следующие задачи:

- исследовать формирование научных теорий в области эффективности управления средствами государственного бюджета;

- рассмотреть взаимосвязь реализации административной и бюджетной реформы как основы повышения эффективности управления бюджетом субъекта РФ, раскрыть проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на.результат;

- провести анализ действующей системы управления бюджетом субъекта РФ на основе исследования взаимосвязи налоговой и бюджетной политики с социально-экономическим развитием .региона, определения коэффициента эффективности налоговой политики;

- провести сравнительный анализ и классифицировать методики оценки эффективности управления бюджетами субъектов РФ;

- усовершенствовать организационный, информационный и методический инструментарий эффективного бюджетного управления (на основе применения SWOT-анализа, классификации рисков бюджетного управления, математической интерпретации эффективности расходования бюджетных средств для двух видов расходов, моделирования элемента системы государственного управления бюджетом).

Предметом диссертационного исследования стала совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе управления бюджетом субъекта РФ, а также способов и методов оценки эффективности управления региональным бюджетом.

Объектом исследования определены консолидированный бюджет и бюджетный процесс субъекта РФ как объекты государственного управления, а также органы исполнительной власти региона как субъекты бюджетного управления.

Методологической и теоретической основой работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере государственного управления, бюджета и бюджетного процесса, региональных финансов, оценки эффективности бюджетного управления.

В зависимости от решаемых задач использовались общенаучные методы исследования и частнонаучные . функционального, экономико-статистического SWOT-анализа, экспертных оценок.

Информационно-эмпирическая база исследования включает материалы Госкомстата РФ и Астраханьстата, обзорные материалы СМИ, федеральные и региональные законы и нормативные правовые акты по вопросам государственного управления бюджетно-финансовым комплексом в субъектах РФ.

В исследовании использованы данные Института реформирования общественных финансов (http://gmf.ru), института Экономики переходного периода (http://www.iet.ru), Тасис и др.

Положения диссертации, выносимые на защиту: 1. Управление бюджетом - это совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на бюджет и бюджетный процесс в целях выполнения функций бюджета, соответствия принципам бюджетной системы и нормам бюджетного права, заданным оптимальным критериям и показателям бюджета и бюджетного, процесса.

Эффективность бюджетного управления - это поддержание оптимальных количественных параметров и качественных критериев и показателей состояния объектов (сферы) государственного управления при условии минимальных бюджетных затрат, максимального выполнения функций бюджета, соблюдения норм бюджетного права, противодействия рискам.

2. Взаимосвязь бюджетной и административной реформ становится более сильной вследствие общих субъектов, объединения объектов и предметной области данных реформ, междисциплинарного характера теоретических и практических подходов к их реализации. Акценты бюджетной реформы смещаются в сторону упорядочения и оценки эффективности деятельности органов государственной власти в рамках бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). В то же время концепция и методы БОР обладают, на взгляд автора, рядом недостатков, которые приводят к необходимости замедления бюджетной реформы с целью глубокого анализа и разработки альтернативной концепции и методов совершенствования государственного управления бюджетом с учетом российских (региональных) условий. , Под результатом деятельности органов исполнительной власти следует понимать совокупность объективных последствий данной деятельности на определенную дату. 3. В действующей системе управления бюджетом субъекта РФ не преодолены негативные явления:

- в организации бюджетного процесса: неупорядоченность сроков этапов бюджетного процесса, частое внесение изменений в закон о бюджете, что нарушает единство и устойчивость бюджетной системы;

- в управлении доходами: снижение доли консолидированного бюджета в финансовых ресурсах области, отсутствие стимулирующего воздействия снижение налоговой нагрузки на экономический рост, высокий риск формирования налоговых доходов, неэффективность налоговой политики по налогу на прибыль и управления неналоговыми доходами бюджета;

-в межбюджетных отношениях: увеличение сальдо межбюджетных потоков, снижение автономии бюджета субъекта РФ, несоответствие реальной бюджетной обеспеченности региона, рассчитываемой Министерством финансов РФ;

-в управлении. бюджетным дефицитом и долгом: рост дефицита и долга, привлечение краткосрочных кредитов банков и кредитов федерального бюджета;

- в управлении расходами: сложность перехода на БОР, формирования стандартов бюджетных услуг, объективной расстановки приоритетов бюджетных расходов, высокий риск исполнения бюджета по социально •значимым статьям.

Эффективность налоговой политики, по мнению автора, можно оценить через соотношение коэффициента изъятия и эффективной ставки налога.

4. Методики можно классифицировать по разделам бюджета, целям, пользователям, выполняемым функциям бюджета, этапам бюджетного процесса, методам расчетов, видам оценки эффективности, направлениям реформ, наличию интегрированного показателя. 5. Организационный, информационный и методический инструментарий эффективного бюджетного управления представлен в виде следующих положений:

5.1. Методики оценки эффективности управления бюджетами субъектов РФ характеризуются преобладанием метода балльной оценки, недостатком которого является невозможность определения слабых мест и резервов в управлении вследствие агрегированного характера баллов. Данный недостаток восполняет применение метода SWOT-анализа в целях оценки сильных и слабых сторон, угроз и возможностей управления бюджетом субъекта РФ, формирования очередности мер по избежанию угроз. Риски управления бюджетом, в отличие от угроз, поддаются количественному измерению и, по мнению автора, подлежат отдельному рассмотрению. Большое количество и разнообразие рисков приводит к необходимости их. классификации и оценки -по степени предвидения, видам факторов, в том Числе экономическим, Социальным, политическим, характеристикам бюджета, уровням возникновения.

5.2. Математически эффективность политики расходов бюджета выражается в сумме логарифмических функций эффективности каждой статьи расходов бюджета.

5.3. В целях обеспечения системного подхода к оценке эффективности управления региональным бюджетом, элементы системы управления можно представить в виде модели, включающей входящую, исходящую, управленческую информацию, исполнителя, которые в совокупности обеспечивают выполйение функций и задач государственного управления, объединенных общим бюджетным механизмом. Интегральная оценка производится с помощью графов.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Представлены в авторской интерпретации понятия бюджета, системы управления бюджетом, эффективности, качества и производительности управления бюджетом субъекта РФ, результата деятельности органов . исполнительной власти с целью более четкого представления объекта и направлений совершенствования управления бюджетом по сравнению с существующими представлениями.

2. Аргументирована взаимосвязь административной и бюджетной реформ для выявления необходимости единого исследования субъектов и объектов управления бюджетом. Выявлены проблемы внедрения БОР в субъекте РФ. Предложено авторское видение содержания бюджетной реформы, позволяющее сформировать альтернативную позицию органов исполнительной власти в повышении эффективности бюджетного управления в субъекте РФ. 3. Системно представлен методический инструментарий, применяемый в оценке эффективности управления бюджетом субъекта РФ на основе предложенной автором классификации методик (по признакам оценки выполняемых функций бюджета, разделам бюджета, целям, пользователям, этапам бюджетного процесса, методам и способам расчетов, видам оценки эффективности, направлениям реформ, наличия интегрированного показателя), коэффициента эффективности -налоговой политики, формулы эффективности политики расходов бюджета. "

4. Расширен методический инструментарий за счет применения метода SWOT-анализа оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ в целях выявления положительных, негативных сторон бюджетного управления, а таюке угроз и возможностей по их устранению. Приведена последовательность первоочередных действий по устранению угроз на основе метода экспертных оценок. Разработана классификация рисков управления бюджетом с учетом региональной специфики и показатели,

5. Применен метод моделирования деятельности субъектов бюджетного управления (органов исполнительной власти), позволяющий провести анализ эффективности выполняемых ими функций и задач, входящей, выходящей, управляющей информации в управлении бюджетом субъекта РФ на основе системы принципов, норм, критериев, показателей. Интегрированное значение эффективности управления бюджетом предложено оценить с помощью графов.

Теоретическая значимость работы состоит в системном представлении понятийного аппарата эффективности государственного управления бюджетом, совершенствовании методического инструментария оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ. Предложенные автором подходы и методы определения эффективности системы управления бюджетом субъекта РФ развивают современную теорию управления региональными финансами.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что предложенные автором подходы и метбды оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ могут быть применены для оптимизации процесса управления и решения прикладных задач в органах исполнительной власти субъекта РФ.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на всероссийских, межрегиональных и вузовских научно-практических конференциях в Москве, Астрахани, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге (2003-2006 гг.), семинаре Тасир «Практика местных властед по финансированию местных полномочий и управление расходами» (г. Москва, 24-25 сентября 2003 г.). Научные разработки по совершенствованию методов оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ предложены к использованию в работе органов исполнительной власти Астраханской области.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 8 научных работ общим объемом 17,3 п.л., в т.ч. авторских 5,5 п.л.

Объем и структура работы.

Диссертация. состоит из введения, , трех іглав, заключения, списка литературы, включающего 200 наименований и 4 приложения. Во введении изложены актуальность, цель, задачи, объект, предмет, методы, степень изученности проблемы исследования, его теоретическая и эмпирическая базы, выделяются положения, выносимые на защиту, и научная новизна.

В первой главе - «Теоретические основы эффективности бюджетного управления» - рассмотрены теоретические аспекты возникновения понятия «бюджет», его сущность и характеристика, проанализирован понятийный аппарат применительно к бюджетному управлению и его эффективности, проведен исторический экскурс теории финансовой науки во взаимосвязи с теорией государственного управления," особенностей управления государственными финансами в России.

Во второй главе - «Анализ состояния системы управления бюджетом субъекта РФ» - проведены исследования бюджетной и административной реформ как основы повышения эффективности:.бюджетного управления. Переход субъектов РФ на бюджетирование, ориентированное на результат, в корне меняющего принципы финансирования и целевую направленность деятельности органов исполнительной власти, выявил необходимость исследовать его концепцию и специфику внедрения. Проведен анализ действующей системы управления бюджетом субъекта РФ на примере Астраханской области по разделам: бюджетный процесс, налоговые и неналоговые доходы, межбюджетные отношения, расходы, дефицит, долговая политика.

В третьей главе - «Методические (аспекты оценки эффективности управления бюджетом субъекта РФ» - проведен анализ подходов к определению эффективности, методический инструментарий управления бюджетом в субъектах РФ и Астраханской области, изложен расчет определения эффективности расходов, проведен SWOT-анализ управления бюджетом субъекта РФ, разработана классификация рисков, показатели и критерии их оценки, раскрыто содержание модели управления бюджетом.

## Понятийный аппарат и сущность эффективности управления бюджетом

Становление бюджетной системы в России происходило одновременно с развитием государственного управления, отвечая целям и потребностям государственной политики и власти на местах.

Государственные финансы являлись .базой первоначального накопления капитала и развития производительных сил на основе создания крупного промышленного производства, торговли. В условиях социальных потрясений, войн, попыток усиления государственной власти проходил процесс концентрации финансов в форме налогов и сборов в государственном бюджете, что формировало предпосылки для дальнейшего совершенствования ; управления бюджетными средствами. Источники государственного бюджета в виде дани, податей, налогов, сборов носили принудительный характер, обеспечивая постоянные и военные нужды государства.

Бюджет как историческая категория появился с отделением в XVI-XVII веках государственной казны от средств главы государства. «Бюджет не является институтом, присущим государству на всех стадиях его развития. Бюджет появляется тогда, когда государство в свою финансовую деятельность вводит плановое начало - составляет смету доходов и расходов на определенный период»1. Как смета государственных доходов и расходов бюджет был впервые составлен в 1645 году.

Потребность в" упорядочивании средств государственного бюджета возникла в связи с отсутствием надлежащего документооборота, контроля и привела к возложению в 1802 году на министра финансов ежегодного составления детальной росписи государственных расходов, а в 1811 году -утверждению более подробных правил по их составлению. Государственная

Таранов, M. В. Становление и развитие региональной системы упраиления государственными финансами / М.В. Таранов // Налоги. Инвестиции, Капитал. - 2002. - №3-4. V С. 128. смета, составлявшаяся на основе данных правил, представляла собой механическое соединение смет отдельных ведомств по неполному перечню доходов и расходов.

Бюджет во все времена являлся, по словам Поляка Г.Б., «зеркалом государства, барометром его экономического и социального состояния и политического положения» .

В переводе с французского бюджет - это смета, учет, расчет, роспись, счет расхода и прихода, за прошлое и за будущее время; государственная смета . (г. Определения бюджета, даваемые в Бюджетном Кодексе РФ4, Ковалевой A.M. , Родионовой В.М. , Врублевской О-В; ,Шамхаловым Ф.И. , Назаровым Н.Н. и Канкуловой М.Н. , не рассматривают вопросы государственно-правового регулирования бюджетных отношений, которые характеризуют, на взгляд автора, основную суть формирования и исполнения бюджета.

## Административная и бюджетная реформа как основа повышения эффективности управления бюджетом субъекта РФ

До настоящего времени в научных работах управление бюджетом рассматривалось, в основном, в рамках теории и гграктики государственных финансов, вне зависимости от проблем органов государственной власти -субъектов бюджетного управления.

Эффективность управления государственным бюджетом в значительной степени зависит от качественных характеристик деятельности исполнительных органов государственной власти, которые занимают ключевые позиции в управлении бюджетом и воспринимаются как квинтэссенция государственной власти в целом.

Акутальность рассмотрения концептуальных, правовых и методических положений бюджетной и административной реформ в системной взаимосвязи выражается в том, что разработка и внедрение нормативных правовых актов, принципов, методов и методик, оптимизация только одной из сфер (государственного аппарата управления, бюджета и бюджетного процесса, межбюджетных отношений и т.д.) не гарантирует их реального улучшения. «Реформа государственной службы не может быть в полной мере результативной без модернизации бюджета и бюджетного процесса, улучшения механизмов исполнения функций органами исполнительной власти и рационализации взаимоотношений между ними, без реинжиниринга административно-управленческих процессов и оптимизации внутренней организационной структуры государственных органов» \ Поэтому эффективность управления государственными финансами следует рассматривать комплексно, а ее оценку - как междисциплинарную методическую проблему.

2. Бюджетирование, ориентированное на результат, или БОР (создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах, установление стандартов качества бюджетных услуг, формирование среднесрочных ведомственных программ , расходов, повышение самостоятельности бюджетных учреждений, использование среднесрочного финансового планирования).

3. Административная реформа (внедрение процедур открытого конкурса на замещение государственных гражданских должностей, повышение квалификации государственных гражданских служащих на регулярной основе).

4. Реформирование государственного сектора экономики (сокращение бюджетных средств, предоставляемых негосударственными организациями (за исключением организаций социальной сферы), повышение уровня платежей населения за жилищно-коммунальные услуги при увеличении объема социальной поддержки наименее обеспеченных слоев населения, перевод натуральных льгот в денежную форму).

5. Совершенствование системы инвестиций. (мониторинг реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств, совершенствование процедуры принятия решений о реализации новых инвестиционных проектов).

6. Создание условий для развития доходной базы (организация оперативного учета задолженности перед областным бюджетом, рассроченных и отсроченных платжей в областной бюджет, создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов, повышение деловой , активности, организация учета объектов, находящихся в государственной собственности субъекта РФ, и предоставление информации заинтересованным лицам, мониторинг эффективности).

## Исследование современных критериев оценки и методик эффективности управления бюджетом субъекта РФ

С изменением количественного и качественного содержания государственного управления усиливаются потоки информации, которую можно образно назвать сырьем. В результате переработки (анализа) данного «сырья» возникают -управленческие решения. Повышение эффективности бюджетного управления означает улучшение, а в ряде случаев замену прежних, изгнивших - себя цепочек обработки информации и принятия управленческих решений. Это предполагает оптимизацию существующих подходов и методов анализа бюджета, бюджетного процесса, деятельности органов исполнительной власти (в части управления и распоряжения бюджетными ресурсами).

Метод - это ., последовательный процесс создания ряда моделей, которые описывают определенными средствами различные стороны разрабатываемой системы критериев и показателей оценки эффективности бюджетного управления.

Методы, по мнению В.М. Мишина; включают способы и приемы осуществления управленческой деятельности с целью воздействия на управляемые объекты для достижения поставленных целей в области качества: организационно-распорядительные, экономические, социально-психологические .

Базой для выбора методов и критериев оценки эффективности служат подходы к определению видов эффективности. Анализ выбранных подходов в понимании некоторых авторов показал широкий спектр предметов, видов и показателей оценки эффективности государственного управления (табл. 22).