Сидорина, Ирина Федоровна. Долгосрочные целевые программы как инструмент повышения эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Сидорина Ирина Федоровна; [Место защиты: Иван. гос. хим.-технол. ун-т].- Иваново, 2011.- 144 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1716

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ЕГО ВЗАИМОСВЯЗЬ С ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ СУБЪЕКТОВ РФ 9

1.1. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения 9

1.2. Сущность и эволюция программно-целевого бюджетирования: обобщение зарубежного и отечественного опыта 27

1.3. Целевые программы как инструмент управления инновационным развитием субъекта РФ 40

ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИКИ СУБЪЕКТОВ РФ 52

2.1. Механизм программно-целевого бюджетирования 52

2.2. Методы и критерии оценки эффективности долгосрочных целевых программ 62

2.3. Практический опыт реализации долгосрочных целевых программ (по материалам Ивановской области) 75

ГЛАВА 3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ

ПРОГРАММ (НА ПРИМЕРЕ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ) 86

3.1. Мониторинг реализации долгосрочных целевых программ 86

3.2. Интегральный показатель эффективности реализации долгосрочной целевой программы 92

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ 104

ПРИЛОЖЕНИЯ 106

ЛИТЕРАТУРА 135

**Введение к работе**

Актуальность исследования

Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития РФ в условиях адаптации бюджетной системы к сокращению и замедлению темпов роста бюджетных доходов, повышение требований к эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по модернизации управления общественными финансами РФ.

Основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является программно-целевой принцип организации деятельности путем создания условий для интеграции стратегических целей и всей совокупности мер для их достижения в рамках долгосрочных целевых программ.

Сложившаяся в РФ нормативно-правовая и методическая база формирования и финансирования целевых программ не позволяют в полном объеме реализовать на практике преимущества программно-целевого финансирования, снижают эффективность расходования бюджетных средств. Существующая система бюджетирования в РФ, несмотря на корректировки последних лет, не в полной мере отвечает требованиям эффективности использования бюджетных средств, а также существенно ограничивает возможности и стимулы повышения эффективности государственного управления, а также инновационного развития субъектов Российской Федерации. Все вышеперечисленное определяет актуальность диссертационного исследования, в котором предложены новые методологические подходы к оценке долгосрочных целевых программ с учетом новых требований к развитию бюджетной системы страны и новых ориентиров функционирования экономики.

Степень разработанности проблемы

Среди российских исследований, посвященных вопросам управления государственными финансами, можно выделить работы О.В, Богачевой, О.В.Врублевской, О.А.Гришановой, А.Г. Грязновой, Л.А.Дробозиной, А.М. Лаврова, В.Е. Леонтьева, Л.Н. Павловой, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, К.И. Таксира, Д.Г. Черника, М.В. Яндиева и др. Следует отметить, что исследования в этой области были созвучны основополагающим принципам классической налогово–бюджетной децентрализации, разработанных зарубежными учеными Р. Масгрейвом, У. Оутсом, А. Пигу, Ч. Тибу, Г. Циммерманом и др.

Вопросам внедрения программно-целевого бюджетирования как подхода к управлению социально-экономическим развитием страны и региона, ориентированного на результат, посвящены также труды В.В. Гамукина, М.Ю. Гараджи, В.П. Горегляда и др. ученых и исследователей.

Однако многие теоретические и методические положения управления расходами бюджета субъектов РФ на основе программно-целевого метода не в полной мере отвечают требованиям современной практики. Например, не обоснован единый методологический подход к порядку формирования и оценке эффективности реализации долгосрочных целевых программ, учитывающий особенности развития и задачи конкретного региона. В этой связи разработка положений по оценке целевых программ с учетом текущих изменений в экономике является актуальной задачей, имеющей существенное значение для управления расходами бюджета и повышения эффективности использования бюджетных средств.

Целью исследования является разработка теоретических положений и методической базы оценки долгосрочных целевых программ для эффективного управления расходами бюджета субъекта РФ.

Для достижения указанной цели в диссертации были поставлены и решены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

Раскрыть эволюцию программно-целевого бюджетирования в условиях реформирования бюджетной системы.

Выявить взаимосвязь программно-целевого бюджетирования и инновационного развития субъектов РФ.

Обобщить методы и критерии оценки эффективности бюджетных целевых программ на основе зарубежного и российского опыта.

Определить сущность и особенности оценки эффективности бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ.

Рассмотреть практический опыт развития долгосрочных целевых программ.

Сформулировать и обосновать рекомендации по совершенствованию методики оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ (на примере Ивановской области).

Область исследования. Исследование проведено в рамках специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальностей ВАК в области исследования 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы» (п. 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» и 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств»).

Объектом исследования являются долгосрочные целевые программы субъекта РФ.

Предмет исследования – совокупность финансовых, экономических и организационных отношений, возникающих в процессе формирования и реализации долгосрочных целевых программ на уровне субъекта РФ.

Методологическая и теоретическая база исследования – положения теории финансов, изложенные в трудах отечественных и зарубежных исследователей, посвященные проблемам планирования и финансирования расходов бюджетов, законодательные и нормативно-правовые акты РФ в сфере функционирования государственных финансов. В работе использовались материалы научных конференций, симпозиумов и семинаров, а также публикации в периодических изданиях.

Исследование выполнено на основе общенаучных методов анализа и синтеза, диалектического метода и системного подхода, а также методов научной абстракции, группировки, сравнения.

Информационная база – материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы государственной статистики, представительных и исполнительных органов власти и управления субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационной работы заключается в разработке научно обоснованных положений по оценке долгосрочных целевых программ, что имеет существенное значение для повышения эффективности управления расходами бюджета субъекта РФ и экономики страны в целом.

Новыми результатами являются:

Обосновано, что в условиях инновационного и социально-ориентированного развития экономики, долгосрочные целевые программы приобрели двойственный характер и должны рассматриваться не только как взаимоувязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти для достижения долгосрочных целей функционирования субъектов РФ, но и как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов.

Дополнены основные положения по разработке долгосрочных целевых программ посредством обоснования целесообразности учета нового принципа, предусматривающего необходимость участия в программе не только органов государственной власти, но и субъектов инновационной деятельности, научных и общественных организаций.

Расширена классификация видов бюджетных целевых программ за счет введения дополнительного признака их группировки «функциональная ориентация» и выделения нового вида программ, обеспечивающих бюджетную безопасность.

Обоснована целесообразность расширения критериев оценки эффективности бюджетных ассигнований за счет включения в их число инновационно-экономической составляющей, учитывающей ключевой фактор стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

Предложен и обоснован интегральный показатель эффективности реализации целевой программы, отличающийся учетом объемов исполнения бюджетного финансирования программы и достигнутых показателей целевых индикаторов за конкретный период времени.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций.

Достоверность результатов и обоснованность научных рекомендаций, изложенных в диссертации, подтверждается соответствием методологии исследования положениям теории финансов, применением научных принципов и методов исследования, обобщением теоретических и практических положений управления государственными финансами.

Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных и российских научно-практических конференциях и получили одобрение научной общественности. Ряд разработанных рекомендаций и положений внедрен в практику управления финансами Ивановской области.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают теоретические и методологические основы управления расходами бюджетов, формируют современный подход к оценке долгосрочных целевых программ в соответствии с задачами современной государственной финансовой политики и практики управления расходами бюджетов в соответствии с требованиями бюджетирования, ориентированного на результат.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что разработанные автором научные положения по оценке эффективности долгосрочных целевых программ могут быть использованы органами государственной власти при формировании и финансировании целевых программ, управлении расходами бюджетов, проведении мониторинга результатов и эффективности расходов бюджета на реализацию целевых программ, уточнении процедур бюджетного процесса.

Методические рекомендации по использованию интегрального показателя эффективности реализации целевой программы применяются при мониторинге реализации программ в Ивановской областной думе, о чем свидетельствует акт внедрения результатов диссертационного исследования.

Апробация работы.

Основное содержание диссертационной работы нашло отражение в научных публикациях, выступлениях автора на международных и всероссийских научно-практических конференциях (Санкт-Петербург, Ярославль, Иваново), а также в практической деятельности Департамента экономического развития и торговли и Департамента финансов Ивановской области.

Структура и объем работы.

Объем и структура диссертации обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 110 источников, содержит 25 таблиц, 16 рисунков и 6 приложений.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 9 работах объемом свыше около 10, 83 п.л. (вклад автора – 10,63 п.л.), в т.ч. 1 монография объемом 8,5 п.л., 2 статьи в изданиях, включенных в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ.

## Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения

Оценка эффективности расходов бюджета — важный и неотъемлемый инструмент современной бюджетной политики государства. Ее роль многократно возрастает при необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов исполнительной власти перед обществом за реализацию государственной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны [29]. С задачей построения целостной системы эффективности расходов бюджета сталкиваются правительства стран по всему миру. Зачастую это связано с последствиями периода финансовой нестабильности, наметившейся тенденцией роста расходных обязательств государства при снижении доходов бюджета. В такой ситуации применение указанной оценки позволяет выявить наименее эффективные направления государственных расходов, а также возможный потенциал по повышению их эффективности.

Современное государственное устройство РФ, страны с федеративным государственным устройством, с большим количеством субнациональных образований, неодинаковых по площади, численности населения и уровню социально-экономического развития, требует создания новой системы управления всеми экономическими процессами и, прежде всего, процессами взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, региональным и местным [27,40].

Государственный бюджет - важнейший финансовый документ страны. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д. В нём определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счёт государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну [5, 14].

## Механизм программно-целевого бюджетирования

Механизм программно-целевого бюджетирования, разработанный на федеральном уровне, является неотъемлемым элементом механизма программно-целевого бюджетирования на уровне субъекта РФ (рис. 11).

При подготовке проекта бюджета высший орган исполнительной власти субъекта РФ определяет конечные результаты в виде общественно-значимого эффекта, которого намеревается достичь в каждой конкретной сфере. Данные результаты, а также соответствующие проектировки бюджетных расходов находят свое отражение в Сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Представительный орган субъекта РФ утверждает ассигнования, которые необходимы высшему органу исполнительной власти субъекта РФ для достижения этих результатов и за счет которых будут выполняться бюджетные обязательства и предоставляться бюджетные услуги. Органы исполнительной власти субъекта РФ, в свою очередь, отражают целевые значения показателей, которые они намереваются добиться для достижения намеченных высшим органом исполнительной власти результатов, в докладе о результатах и основных направлениях деятельности органа исполнительной власти субъекта РФ. На основе этого осуществляется планирование их деятельности и деятельности высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, измерение эффективности, а также контроль за деятельностью органов власти субъект.

class3 **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ**

**ПРОГРАММ (НА ПРИМЕРЕ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)** class3

## Мониторинг реализации долгосрочных целевых программ

Организация мониторинга реализации программ является важным условием обеспечения реальности их выполнения и оценки степени достижения поставленных целей, основой корректировки содержания, сроков и ресурсов для решения целевых задач (исполнения запланированных мероприятий).

Мониторинг - непрерывный процесс оценки реализации проекта с точки зрения соблюдения сроков исполнения проекта, использования ресурсов и инфраструктуры бенефициариями проекта. Мониторинг позволяет менеджерам (руководителям) проекта и другим его участникам постоянно получать информацию о реализации проекта, а также вовремя распознавать существующие и потенциальные проблемы, чтобы своевременно отрегулировать механизмы их решения или предусмотреть проведение превентивных мероприятий [38]. Таким образом, с методологической точки зрения мониторинг программ можно рассматривать как процедуру по оценке, целью которой является выявление и (или) измерение эффектов продолжающихся действий без выяснения причин.

По мнению большинства авторов для построения системы мониторинга программы необходимо осуществить следующий комплекс действия [42]:

определить измеряемые показатели (индикаторы), по которым можно будет отслеживать ход программы;

установить источники информации для проведения мониторинга (организации, отделы, отдельные люди или группы людей, документы и т.д.);

выбрать методы сбора информации;

определить частоту и график сбора информации;

назначить ответственных за получение необходимой информации и договориться с теми, кто эту информацию будет предоставлять;

определить технологию обработки и анализа получаемой информации;

спланировать, как и кому будут переданы данные мониторинга, а также кто и как будет их использовать;

учесть в бюджете программы расходы, необходимые для проведения мониторинга.

Следует обратить особое внимание на то, что работа любой подсистемы в программе требует ресурсов, а ресурсы стоят денег. Если не учесть расходы на мониторинг программы на стадии проектирования, то осуществить их не удастся. К сожалению, именно такую ошибку зачастую совершают авторы проектов и программ: подробно рассчитываются все статьи бюджета, связанные с реализацией программы, но не учитываются расходы на мониторинг. Разрабатывать систему мониторинга нужно на стадии создания программы. По данным международных организаций, расходы на мониторинг и оценку могут составлять от 2-3% до 6-10% от общего бюджета программы [64].

При проведении мониторинга программы необходимо отслеживать следующие элементы [45]:

использование ресурсов (соответствие потраченных ресурсов плану);

процесс выполнения программы (соответствие содержания и сроков мероприятий графику выполнения работ, соблюдение технологий, методов, процедур);

результаты проведения программы (на сколько достигаются поставленные цели);

влияние проведения программы (как проведение программы влияет на ситуацию, в чем заключается ее влияние).