Плещеева Ольга Николаевна. Использование национальных счетов в бюджетном планировании : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Москва, 2004. - 159 с. РГБ ОД

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Теоретические основы отражения финансово-стоимостного аспекта воспроизводства в системе национальных счетов (СНС)

1.1 Национальное счетоводство: понятие, основополагающие концепции и история развития 11

1.2. Развитие институционального подхода в СНС 25

1.3.Финансовые потоки в СНС 34

Глава II. Система национальных счетов и государственные финансы

2.1. Методологические подходы к использованию СНС для анализа деятельности органов государственного управления 43

2.2. Анализ государственных финансовых потоков на основе показателей 58

счетов сектора «Органы государственного управления»

2.3. Анализ роли сектора государственного управления в экономике России на 72

основе интегрированной таблицы национальных счетов за 2000-2002 гг

2.4. Проблемы согласованности российских классификаций финансовой 85

деятельности на основе международных стандартов

Глава III. Совершенствование практики принятия финансовых решений на основе данных и методологии СНС

3.1. Существующая практика использования данных национальных счетов в РФ 96

3.2. Опыт развитых стран в разработке и исполнении бюджета по методологии 102 национального счетоводства ,

3.3. Направления расширения использования данных СНС в бюджетном 119

планировании

Заключение 138

Список использованной литературы 144

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. На протяжении всего периода современного развития Россия сталкивалась с проблемами, связанными с нестабильностью воспроизводственного процесса и неэффективным использованием финансовых ресурсов. Об этом свидетельствует, в частности, кризис 1998 г., а также остающиеся актуальными для современной России проблемы оттока капитала из страны и значительных выплат по внешнему долгу. Значение этих вопросов особенно возрастает в свете тех огромных экономических и социальных задач, которые предстоит решить стране в ближайшей перспективе: обеспечения устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни населения.

Для выработки мероприятий по государственному регулированию экономики, и в частности мер финансовой политики, необходимо иметь систематизированную информацию о том, каким образом в стране осуществляется процесс воспроизводства и на основе каких факторов формируется его результат. Управление экономикой требует наличия непротиворечивых исходных данных, а также знаний о том, каким образом функционирует экономика, как она будет реагировать на те или иные мероприятия.

Эти данные сосредоточены в системе национальных счетов (СНС) -одной из наиболее совершенных и распространенных в мировой практике систем взаимосвязанной статистической характеристики развития экономики и ее результатов. СНС отражает результаты производства товаров и услуг, источники формирования доходов от всех видов экономической деятельности, вклад каждой институциональной единицы, каждого сектора экономики и отрасли в их создание и участие в их распределении и использовании, а также в накоплении национального богатства. Воспроизводственный процесс отражается в рамках этой системы

представления макроэкономической информации в трех аспектах: материально-вещественном и финансово-стоимостном, денежно-кредитном. Национальные счета могут использоваться в различных целях. Во-первых, на их основе можно выявить финансовые дефициты, дестабилизирующие экономику. Во-вторых, национальные счета задают систему тождеств, которые, в свою очередь, определяют структуру макроэкономической модели. В-третьих, счета должны использоваться для проверки непротиворечивости прогнозов или пакетов экономических мер.

Внедрение в отечественную практику СНС происходит уже более 10 лет. Тем не менее, не все проблемы построения и применения СНС еще решены. Данные СНС и ее методологические принципы недостаточно полно используются в процессе анализа и выработки мероприятий бюджетной политики. Именно с этой точки зрения весьма актуальным на сегодняшний день является исследование системы национальных счетов, в том числе ее финансового аспекта. Такое исследование представляется важным как с позиции дальнейшего развития методологии анализа СНС в разрезе секторальных потоков и взаимосвязей, так и совершенствования бюджетного планирования.

**Степень разработанности проблемы.**Приоритет в исследовании системы национальных счетов принадлежит зарубежным ученым. Теоретические основы макроэкономических построений и национального счетоводства были заложены и получили развитие в трудах Ф.Кенэ, Дж. Кейнса, В. Клиффа, Р. Стоуна, Р. Фриша, С. Кузнеца и др.

Использование системы национальных счетов не получило широкого распространения в СССР. Однако работы в направлении построения макроэкономической модели экономики велись и оказали определенное влияние на развитие национального счетоводства, в первую очередь, потому что стали прообразом межотраслевого баланса, принципы которого были разработаны в СССР, а затем развиты В. Леонтьевым. Среди советских

**специалистов внесших большой вклад в развитие макроэкономических построений в СССР можно назвать П. Попова, А. Петрова, М. Эйдельмана. Позднее особое внимание финансовым аспектам макроэкономических построений уделял Б. Исаев, который пытался развивать идею материально-финансового баланса.**

**К настоящему времени в экономической литературе получили отражение лишь отдельные аспекты внедрения в отечественную практику системы национальных счетов. Этой проблеме уделено внимание в работах Ю. Иванова, Г. Кулагиной, А. Пономаренко, О. Рыбаковой, Б. Рябушкина, Т. Хоменко, К. Чобану и других.**

**Специальные работы, посвященные вопросам анализа и применения национальных счетов для целей принятия финансовых решений, появились лишь в последнее время и пока не получили широкого распространения. Специалисты, которые работают в этом направлении, уделяют внимание в основном вопросам построения и оценки финансового счета или счетов потоков капитала. Среди них можно выделить Ю. Плущевскую (оценка финансового счета и анализ состояния финансового сектора), А. Белоусова (разработка интегрированных матриц финансовых потоков), А. Струченевского (разработка счетов потоков капитала). Имеющие большое значение эти работы, однако, затрагивают лишь отдельные вопросы, относящиеся к финансовому аспекту национальных счетов, и практически не уделяют внимания финансовым потокам, связанным с формированием и использованием государственных финансовых ресурсов. Более широкий подход к вопросу применения системы национальных счетов для целей принятия финансовых решений положен в основу работы коллектива под руководством Г.Я. Шаховой. Однако, в эту работу, как и в приведенные выше, не вошла в полной мере проблематика использования для анализа и прогнозирования государственных финансовых потоков такого важного для бюджетного планирования блока СНС как система счетов для сектора**

«Органы государственного управления».

В диссертационной работе сделана попытка рассмотреть актуальные, недостаточно освещенные в отечественной литературе проблемы отражения в СНС финансовых потоков, в первую очередь государственных, а также использования данных СНС для целей бюджетного планирования. Актуальность и недостаточная научная разработанность названных проблем определили выбор темы, цели и задач исследования.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационной работы является исследование возможностей и направлений использования системы национальных счетов для характеристики государственных финансовых потоков и разработка предложений по расширению использования информации и методологии национальных счетов для бюджетного планирования.

В соответствии с поставленной целью в рамках исследуемой проблемы, автором поставлены следующие задачи:

на основе анализа и обобщения теоретических концепций, принципов и классификаций, лежащих в основе национального счетоводства, раскрыть возможности предоставляемые этой системой для анализа финансовых потоков, в первую очередь государственных, на макроуровне;

исходя из существующей практики разработки и использования СНС в Российской Федерации, проанализировать методологическую и информационную сопоставимость показателей финансовой и макроэкономической статистики,

разработать методологические подходы к анализу деятельности государственного сектора экономики на основе информации СНС;

осуществить анализ функционирования государственных учреждений России на основе показателей счетов и интегрированной таблицы системы национальных счетов;

исследовать и оценить существующую практику использования данных национальных счетов в РФ;

разработать рекомендации по применению опыта развитых стран в использовании системы национальных счетов для анализа и планирования экономики и бюджета;

учитывая задачи бюджетной реформы, осуществляемой в РФ, предложить основные направления совершенствования практики бюджетного планирования на основе данных СНС.

**Объект и предмет исследования.**Объектом исследования является финансово-стоимостной аспект системы национальных счетов, предметом исследования — основные показатели и характеристики финансовой деятельности органов государственного управления экономикой на макроуровне.

**Методика исследования.**Основу диссертационной работы составили фундаментальные положения экономической теории, включающие теоретическое обобщение метода национального счетоводства, а также исследования сущности процесса в сфере разработки государственного бюджета. В диссертации использовались методические рекомендации Федеральной службы государственной статистики РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, научные исследования ряда отечественных и зарубежных авторов по вопросам государственного регулирования рыночной экономики, бюджетной политики, внедрения СНС в отечественную практику и ее интеграции с финансовой статистикой.

Анализ в работе выполнен на основе данных системы национальных счетов сектора государственных учреждений за 2000-2002 гг.

Характер и объем использованной информации позволил решить задачи, поставленные в диссертации, с применением научных методов системного, сравнительного и логического анализа, обобщения и синтеза,

принципов и приемов статистических методов, таких как сравнительный и структурный анализ.

**Научная новизна исследования.**Основные результаты работы, являющиеся новыми или содержащими элемент новизны:

исходя из теоретических основ и схемы построения национальных счетов, определены направления исследования их финансового аспекта, в целях характеристики государственных финансовых потоков;

сформулированы предложения по совершенствованию систем учета финансовых операций и финансовых потоков с целью согласования применяемых в настоящее время в Российской Федерации макроэкономических и финансовых классификаций;

разработаны методологические основы анализа государственных финансов на основе счетов сектора государственных учреждений и интегрированной таблицы системы национальных счетов;

раскрыты недостатки в использовании СНС для государственного регулирования экономики, выразившиеся в анализе лишь агрегированных показателей, отсутствии взаимодействия между отдельных органами государственного управления по гармонизации работы между отдельными системами учета;

на основе анализа зарубежного опыта использования СНС для разработки финансовой политики и, учитывая задачи бюджетной реформы, обоснована необходимость и раскрыты направления совершенствования российской практики бюджетного планирования на основе методологии и информации национальных счетов.

**Практическая значимость.**Ряд сформулированных в диссертационной работе предложений может расширить возможности органов государственной власти в процессе анализа и планирования различных направлений финансовой деятельности органов государственного управления.

**Апробация результатов исследования.**Основное содержание диссертационного исследования отражено в научных отчётах, выполненных лично автором в Научно-исследовательском финансовом институте по заказам Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ на темы:

«Анализ опыта развитых стран в разработке и исполнении бюджета по методологии перспективного (годового) национального счетоводства» (1999 г.);

«Анализ эффективности расходов федерального бюджета» (2001г.);

«Модернизация информационной базы перспективных бюджетных расчетов» (2002 г.);

«Анализ влияния государственного сектора экономики на доходы консолидированного бюджета Российской Федерации» (2003 г.).

Результаты исследований получили положительные оценки и учитывались в практической работе указанного ведомства.

Положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях. По теме диссертации опубликовано (лично и в соавторстве) 5 печатных работ общим объемом 2,7 п.л.

**Структура работы и логика построения исследования.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Работа содержит 28 таблиц, 6 диаграмм, 2 схемы и 5 приложений.

Логика построения исследования заключается в последовательной характеристике СНС с целью ее использования для бюджетного планирования. В первой главе рассматриваются теоретические вопросы построения отражения в СНС финансово-стоимостного аспекта воспроизводства с выделением государственных финансовых потоков как основного объекта исследования. Во второй главе рассматриваются возможности СНС для анализа и планирования государственного

регулирования экономики, и на этой основе проводится комплексный анализ сектора государственного управления. В этой части работы освещаются также существующие на настоящий момент проблемы согласованности отдельных российских классификаций. Заключительная глава диссертационной работы посвящена вопросам применения СНС для целей бюджетного планирования (существующей практики, зарубежного опыта и направлениям совершенствования).

## Национальное счетоводство: понятие, основополагающие концепции и 11 история развития

В начале периода перехода от централизованной плановой экономики к рынку проблемам воспроизводства и сбалансированности развития экономики уделялось мало внимания. Считалось, что рынок является саморегулирующейся системой, способной решить все экономические проблемы. Но практика показала, что это далеко не так. История свидетельствует, что даже во многих странах с развитой рыночной экономикой наблюдаются несбалансированность спроса и предложения товаров (услуг), трудовых ресурсов и потребности в рабочей силе (безработица), дефицит государственного бюджета, неравновесие на финансовых рынках, и, что реальная рыночная экономика никогда, не обходилась без вмешательства государства. Менялись лишь задачи, формы, инструментарий такого вмешательства и его масштабы. По мере развития рыночного механизма требовалась все более разнообразная корректировка результатов его работы. Для того, чтобы меры государственного регулирования были адекватными происходящим в экономике процессам, необходим качественный экономический анализ.

Экономический анализ состояния экономики и ее последующее регулирование на макроэкономическом уровне можно осуществить лишь посредством качественного информационного обеспечения, отражающего ход воспроизводственных процессов за много лет. Информация является основой управления, выступая как совокупность символов, данных, сведений и фактов, отражающих те или иные свойства определенных объектов для потребления, и требует принятия с его стороны определенного решения. С помощью информации реализуются связи конкретных объектов, связи между управляемой и управляющей частями экономической системы, между ее управляющими звеньями.

Если экономику страны рассматривать как большую систему, то для количественной характеристики хода и результатов экономической деятельности используется метод национального счетоводства.

Национальное счетоводство — система базисных концепций, классификаций, статистических показателей и формируемых из них национальных счетов, таблиц межотраслевого баланса и других таблиц, которая описывает функционирование экономики страны и ее регионов1.

Отличительными особенностями СНС, выделяющими ее как самостоятельную отрасль знаний, являются:

системное применение макроэкономической теории;

использование балансового метода (двойной записи экономических операций);

использование данных СНС для разработки экономической политики;

участие международных экономических организаций в разработке стандартов СНС.

Хотя первые системы национальных счетов появились в 30-е годы XX века, однако, по мнению немецкого экономиста Эриха Шнайдера: "Идея национального счетоводства не имеет в своей основе ничего нового. Она есть не что иное, как дальнейшее развитие гениальной идеи физиократа Кенэ, разделившего народное хозяйство с определенной точки зрения на секторы и описавшего трансакции между этими секторами".2

## Методологические подходы к использованию СНС для анализа деятельности органов государственного управления

СНС является главной информационной экономической системой любой страны. Ее разработка и внедрение в статистическую практику Российской Федерации сопровождалось огромными затратами труда и средств. Естественно, что без анализа полученной информации эффект всей этой работы в значительной степени утрачивается. В данном параграфе мы не ставим задачу проведения конкретного экономического анализа, а лишь представим общие методологические подходы к анализу деятельности органов государственного управления и возможные его направления, которые в последующих разделах этой главы проиллюстрируем конкретными цифрами. Цель данного параграфа показать, что наличие в СНС огромного объема взаимосвязанной информации о разных стадиях воспроизводственного цикла обеспечивает комплексность анализа, его глубину и многоаспектность. Поэтому информационные возможности СНС позволяют проанализировать практически все основные экономические процессы и их результаты, в том числе результаты деятельности государства в области бюджетной политики.

СНС характеризует все стадии воспроизводственного цикла: производство, распределение, перераспределение доходов, их конечное использование на потребление, накопление и сбережение. Это позволяет проанализировать основные экономические соотношения и пропорции: между производством товаров и производством услуг, производством и потреблением, потреблением и накоплением, потреблением производственным и непроизводственным, между первичными, вторичными и располагаемыми доходами и др.

СНС позволяет проанализировать роль финансово-кредитного механизма в распределении и перераспределении доходов и формировании конечных доходов; оценить влияние налогового бремени на конечные доходы; роль внешнеэкономической деятельности в экономике и в формировании доходов. Преимущество анализа на основе системы национальных счетов состоит в согласованности показателей системы для различных субъектов экономики.

Анализ данных национальных счетов можно проводить в двух направлениях:

- по показателям отдельных счетов;

- по секторам экономики.

Анализ любого сектора экономики на основе системы национальных счетов позволяет получить ценный материал для последующей разработки и принятия финансовых решений на государственном уровне. Однако, государственные финансы, отражаемые, прежде всего, на счетах сектора органов государственного управления (государственных учреждений) являются основой финансовой системы общества и объектом бюджетного планирования. Спецификой сектора органов государственного управления (государственных учреждений) является то, что результаты их функционирования отражаются не только в самом этом секторе, но и за его пределами. Занимаясь перераспределением национального дохода и богатства и предоставлением нерыночных услуг всему обществу, органы государственного управления должны иметь четкое представление о масштабах и последствиях своей деятельности и обеспечить себе достаточно надежные средства для получения информации и принятия финансовых решений.

## Существующая практика использования данных национальных счетов в РФ

Основным потребителем данных СНС являются органы государственного управления, на которые возложена функция формирования экономической и финансовой политики. В России такими органами являются, прежде всего, Минфин, Минэкономики и Центральный банк. Они не только определяют основные направления бюджетной, налоговой и денежно-кредитной политики, но и разрабатывают в соответствии с решениями по общему развитию страны, принятыми высшим уровнем государственной власти, конкретные мероприятия по их реализации, которые касаются широкого спектра вопросов и инструментов экономической политики и в первую очередь системы налогообложения, стимулирования отечественных и иностранных инвестиций, поддержания курса рубля и т.д.

Принятие решений по этим вопросам требует привлечения и анализа соответствующей информации, разрабатываемой в рамках национальных счетов. Например, сегодня формирование федерального бюджета опирается на ряд макроэкономических переменных, исчисляемых в национальных счетах и смежных разделах экономической статистики: ВВП и темпы его роста; индексы цен и роста денежной массы; валютный курс и др. Так, при разработке бюджета России на 2005 год в качестве исходного параметра принята оценка ВВП в размере свыше 18 трлн. руб. и 3,2% первичного профицита бюджета по отношению к ВВП27.

Принятие решений по -использованию бюджетных ресурсов на различные социальные программы опирается на такие показатели СНС, как реальные доходы населения, потребление домашних хозяйств, социальные трансферты, выплаченные домашним хозяйствам и др. Принятие решений по привлечению иностранных инвестиций также опирается на показатели СНС и платежного баланса о размерах, структуре и динамике иностранных инвестиций.

Таким образом, анализ показателей, исчисляемых в рамках СНС и смежных разделов экономической статистики, является важным условием обоснованности принимаемых решений по вопросам управления финансовыми ресурсами.

Наиболее важными направлениями использования данных СНС при принятии финансовых решений как органами государственного управления являются: определение темпов экономического роста и колебаний экономической конъюнктуры в течение прошедшего года, а также выявление роли факторов, определяющих характер этих процессов;

- установление отраслевой структуры экономики и ее изменений во времени, а также факторов этой динамики (различие в темпах роста производительности труда в отраслях, неравномерность динамики цен и т.д.);

- выявление соотношений между конечным потреблением и накоплением, а также факторов, влияющих на динамику инвестиций;

- определение национального сбережения как основного источника финансирования инвестиций и анализ степени достаточности этого источника для финансирования намечаемых инвестиций;

- выявление размеров заимствования/кредитования как экономикой в целом, так и отдельными ее секторами;

- изучение уровней и динамики реальных доходов и потребления населения;

- установление влияния на экономику страны внешнеэкономических связей и, прежде всего, внешней торговли товарами и услугами;

- анализ влияния на экономику и различные макроэкономические переменные инфляционных процессов.