Горохов Андрей Александрович. Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами : 08.00.10 Горохов, Андрей Александрович Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (На примере Ивановской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Иваново, 2006 193 с. РГБ ОД, 61:06-8/4133

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Бюджет как основное звено системы региональных финансов 9

1.1. Региональный бюджет; сущность бюджета как экономической категории, функции бюджетных отношений 9

1.2. Бюджетный процесс в субъекте Российской Федерации 15

1.3. Основы планирования расходов регионального бюджета 31

Глава 2. Методы планирования бюджетных расходов 47

2.1. Программно-целевой метод планирования бюджетных расходов 47

2.2. Нормативный метод планирования бюджетных расходов 69

2.3. Статистические методы планирования бюджетных расходов 91

Глава 3. Направления совершенствования системы планирования бюджетных

расходов 118

3.1. Использование результатов аудита эффективности при планировании бюджетных расходов 121

3.2. Государственные закупки - основа стабилизации системы расходов регионального бюджета 135

Заключение 152

Литература 156

Приложения 172

**Введение к работе**

Причины постоянного внимания исследователей к проблемам разработки бюджетов различного уровня общеизвестны и объяснимы- Бюджет является основой государственных, региональных и местных финансов, формой образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственного значения и местного самоуправления.

Вопросы, связанные с разработкой проектов бюджетов и процедурой их утверждения па всех уровнях бюджетной системы традиционно являются дискуссионными. Подготовка проекта бюджета становится поводом для столкновения интересов представителей органов исполнительной и законодательной власти. В этом нет ничего удивительного - идет активное распределение бюджетных средств в условиях отсутствия специальных норм расходования финансовых ресурсов и культуры лоббирования. Бюджет, по-прежнему, рассматривается многими как источник гарантированного финансирования.

*Актуальность предложенной на рассмотрении проблемы*обусловлена целым рядом факторов. До настоящего времени так и не создан отлаженный механизм составления регионального бюджета, что приводит к возникновению ряда негативных явлений в экономической и социальной сферах жизни общества, а существующие методы бюджетного планирования не ориентируют получателей бюджетных средств на достижение значимых социально-экономических результатов. За последние годы была реформирована налоговая система, и в настоящее время она приведена в соответствии с реалиями и потребностями рыночной экономики. Однако, расходование бюджетных средств осуществляется по оставшимся практически без изменений правилам и нормам советского времени,

Одной из ключевых проблем, возникающих при планировании бюджетных показателей, является несоответствие данной процедуры основополагающим принципам менеджмента. Общеизвестно, что эффективность любой деятельности связана с наличием четкого представления о целях и путях их достижения.

Они должны формулироваться до начала процесса управления, а не в ходе его реализации или по факту исполнения. К сожалению, у нас все наоборот. Достижение исполнения показателей бюджетного плана для многих становится первоочередной задачей, при этом не уделяется должного внимание эффективности использования финансовых ресурсов. Затратный подход в использовании бюджетных средств остается доминирующим.

Все это делает необходимым проведение критического анализа существующих подходов к разработке федерального, регионального и местных бюджетов, уточнение действующих процедур планирования бюджетных показателей.

*Целью диссертационной работы*является совершенствование процедуры разработки регионального бюджета и развитие методологии планирования бюджетных расходов.

Для реализации поставленной цели в рамках работы решены следующие *задачи:*

проанализирована нормативно-правовая база на уровне субъекта Российской Федерации, определяющая процедуру разработки регионального бюджета; уточнен состав и содержания документов, используемых при подготовке проекта бюджета;

проведен анализ основных методов планирования расходов регионального бюджета, выявлены их преимущества и недостатки;

рассмотрены этапы формирования и реализации областных целевых программ, определено понятие «реинжиниринг деловых процессов, реализуемых в системе органов регионального управления»;

разработана схема мероприятий по проведению аудита эффективности расходов регионального бюджета, выделены наиболее важные проблемы, связанные с внедрением аудита эффективности в практику работы региональных финансовых органов, определена возможность использования результатов аудита эффективности при планировании бюджетных расходов;

проанализирована нормативно-правовая база, регламентирующая поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд Ивановской области,

определены основные принципы организации закупок, выделены недостатки конкурсного размещения заказов при закупках товаров (работ, услуг) для государственных нужд органами исполнительной власти различного уровня, предложена новая схема организации конкурсов по закупке товаров (работ, услуг) для нужд Ивановской области.

*Теоретической и методологической базой исследования*явились теория и общие принципы управления, экономического и системного анализа, принципы и методы бюджетного планирования, труды ученых, экономистов, работников финансовых органов, Дія решения поставленных задач широко применялись общенаучные методы познания; методы экономико-статистических сравнений и абстрактно-логических суждении.

*Степень научной разработанности проблемы.*Исследованию процедуры разработки бюджетов различного уровня посвящено значительное число научных трудов отечественных и зарубежных авторов. Это работы ДА. Аллахвер-дяна, ИА, Андреева, АЛ Архипова, МЛ, Афанасьева, A.M. Бабича, ГЛ. Ба-гиева, А.С. Бернштейна, О.В. Врублевской, A.M. Година, ВА. Жукова, В.В. Журавлева, З.У, Жутовой, Л.Л. Игониной, Л.П. Куракова, JLH. Павловой, И.В. Подпориной, Г.Б, Поляка, М.В. Романовского, НЛ\ Саврукова, В,К, Сснчагова, О-Б. Сидоровича, Н.С Столярова, ИА. Сульжик, А.В, Улюкаева, В,Б, Христенко, А.Д. Шарапова, М.И. Яндиева и других, внесших существенный вклад, как в развитие собственно методов бюджетного планирования, так и осуществляющих разработку и практическую реализацию бюджетных процедур в нашей стране.

*Предмет исследования -*методы планирования бюджетных расходов и процедуры разработки регионального бюджета.

*Объект исследования -*региональный бюджет и бюджеты муниципальных образований (на примере Ивановской области).

*Информационной базой исследования*явились федеральное и региональное законодательство, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, посвященные вопросам разработки бюджетов соответствующего уровня; письма и указания региональных органов исполнительной власти Ивановской

6 области, регулирующие методологию планирования бюджетных расходов; информационные материалы, собранные работниками Департамента финансов Ивановской области за 2002-2004 гг. в целях подготовки проекта регионального бюджета.

Наиболее значимые элементы *научной новизны исследования*заключаются в следующем:

систематизированы научные знания о методах планирования расходов регионального бюджета: дается их общая характеристика, выделены существенные преимущества и недостатки каждого метода на основе проведенного анализа практических примеров планирования бюджетных показателей, уточнены методологические принципы формирования общей схемы бюджетных расходов на региональном уровне, учитывающие расширение использования программно-целевого метода планирования бюджетных расходов;

впервые сформулировано определение реинжиниринга деловых процессов в сфере регионального управления, предполагающее фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование процессов постановки проблем, разработки и принятия решений, исполнения мероприятий и контроля за эффективностью регионального управления для достижения резких, скачкообразных улучшений в решающих показателях социально-экономического развития общества;

разработан комплекс показателей оценки эффективности реализации областных целевых программ, отличающийся от общепринятых учетом косвенных показателей оценки, характеризующих участие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в процессе реализации программных мероприятий;

определены принципиальные подходы к внедрению аудита эффективности на уровне субъекта Российской Федерации, отличающиеся необходимостью унификации контрольных процедур на всех уровнях бюджетной системы государства, создания конкурентной среды в системе регионального финансового контроля, расширения аналитической и синтетической функций контроля, использования результатов аудита эффективности при планировании бюджет-

ных расходов;

\* предложена схема организации государственных закупок на региональном уровне, учитывающая совершенствование процедуры планирования расходов бюджетных учреждений и рост эффективности проведения конкурсных торгов за счет централизации функций по их проведению в рамках структуры, входящей в систему органов исполнительной власти области или функционирующей независимо от них, повышения профессиональных качеств работников, привлеченных к такой работе, и укрупнения размеров заказов товаров (работ, услуг) для региональных нужд.

*Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования.*Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности работников финансовых органов при подготовке проектов бюджета субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В работе предложены механизмы, использование которых позволит трансформировать действующую схему разработки регионального бюджета и подготовки областных целевых программ, процедуру организации государственных закупок для нужд региона, сориентирует весь бюджетный процесс на достижении определенных социально-экономических результатов. Теоретическая ценность работы заключается в том, что автор систематизировал представления о существующих методах планирования бюджетных расходов, указал их преимущества и недостатки, определил направления совершенствования процедур планирования.

*Апробация работы.*Результаты исследований представлены на научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития экономики» (Ивановский государственный химико-технологический университет, г. Иваново, 2003), 5-ой Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь. Образование. Экономика» (Ярославский филиал Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, г. Ярославль, 2004) и международной научно-практической конференции «Проблемы функционирования финансовой системы страны и пути их решения» (Удмуртский государственный университет, г.

Ижевск, 2004).

По результатам исследования *опубликовало*10 печатных работ общим объемом 4,16 плт,, в том числе авторских 4,16 пл.

*Структура работы.*Основное содержание работы изложено в 3 главах.

Во введении раскрыта актуальность предложенной на рассмотрение темы, изложены цели и задачи диссертации, определен объект и предмет исследования, его методологические основы, обоснованы научная новизна и практическая значимость.

В первой главе дается общетеоретическое представление о региональном бюджете, как экономической категории, определяются функции бюджетных отношении; проводится анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетный процесс на региональном уровне, исследуется процедура разработки бюджета субъекта Российской Федерации; формулируется определение планирования бюджетных расходов, указываются его основные цели, принципы и методы.

Во второй главе подробно исследуется вопрос о методах планирования расходов регионального бюджета, указываются их существенные преимущества и недостатки, предлагаются мероприятия по совершенствованию процедур планирования, уточняются методологические принципы формирования общей схемы бюджетных расходов на региональном уровне.

В третьей главе рассматриваются направления совершенствования системы планирования бюджетных расходов, от качества реализации которых во многом зависят результаты реформирования всего бюджетного процесса на региональном уровне,

В заключении сформулированы выводы, вытекающие из результатов исследования, указываются направления дальнейших разработок в рассматриваемой области.

## Региональный бюджет; сущность бюджета как экономической категории, функции бюджетных отношений

Государственные финансы являются инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. Это система денежных отношений по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций [126, с.20].

Основным финансовым фондом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованных фондов денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства, является государственный бюджет. Наряду с государственными бюджетами существенную роль играют внебюджетные фонды. Вместе они составляют государственные финансы страны. Средства, мобилизуемые посредством государственных финансов, используются:

для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства;

для корректировки действия саморегулирующегося рыночного механизма;

на осуществление межсекторального, межотраслевого и межтерриториального перераспределения ВВП, государственное регулирование и стимулирование экономики с учетом долгосрочных и краткосрочных интересов страны.

Государство осуществляет свои функции не в целях получения коммерческой выгоды или прибыли, а для обеспечения коллективного потребления. В этом плане государственные финансы отражают взаимоотношения между государством, с одной стороны, и юридическими лицами и домашними хозяйствами, с другой, по поводу обязательных платежей в денежные фонды государств и использования этих средств в интересах налогоплательщиков [124,с.224-225].

Финансовой базой региональных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы. Рассмотрение регионального бюджета без учета его связей с другими уровнями бюджетной системы Российской Федерации было бы неверным, в силу того, что по своему статусу они занимают как бы двойственное положение: с одной стороны, у них свои самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, с другой стороны, получая помощь из федерального бюджета, они сами оказывают аналогичное финансовое воздействие нижестоящим местным бюджетам [124, с.344].

Основные положение, характеризующие государственные финансы, как правило, применимы и для региональных финансов, и для финансов местных органов управления.

При рассмотрении этимологии термина «бюджет», чаще всего упоминается английское происхождение этого слова, означающего «чемодан, мешок с деньгами». Имеется также версия, что термин «бедже» (кожаный мешок, в котором хранилась казна дожей), трансформировавшийся в общеупотребительный сегодня «бюджет», впервые стал употребляться в Венеции [103, с,64].

Дадим определение понятию «бюджет» в экономической науке. Традиционно бюджет рассматривается как экономическая категория и как специфический финансовый план. Такой подход вполне оправдан, поскольку позволяет раскрыть не только сущность бюджета, но и определить его значимость и силу при регулировании макроэкономических отношений на конкретной территории, на уровне региона и так далее. Дадим наиболее распространенные экономические определения бюджета.

Бюджет как экономическая категория выражает систему императивных денежных отношений между государством и другими субъектами воспроизводства (предприятиями, организациями, фондами и н.др.) по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта (главным образом, нацио 11 пального дохода) в процессе образования основного общегосударственного (централизованного) фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе потребностей общественного воспроизводства [126, сД56]. Бюджет - это центральное звено системы финансов, поэтому он отражает все основные качественные признаки финансов [69, с.12].

## Программно-целевой метод планирования бюджетных расходов

Программно-целевой метод планирования бюджетных расходов - совокупность приемов и способов согласования целей с ресурсами при помощи программы. Разработка программы состоит в построении дерева целей, дерева мероприятий, их реализации, определении ресурсов с учетом ограничений [65, с.485].

Основные свойства и функции региональных целевых проірамм характеризуют их как важнейший элемент программно-целевого управления экономикой, социальной сферой субъекта федерации. Они проявляются в результате реальной управленческой практики, направленной на решение актуальных государственных и региональных задач. При этом свойства программ, такие как директивное , комплексность, приоритетность, национальная и региональная значимость позволяют обеспечивать исполнение показателей программ.

С научной точки зрения программы выполняют, прежде всего, функцию проблемно-целевой ориентации. Они обладают адресностью содержащихся в них заданий, целевой направленностью, определенностью конечных результатов. Самое главное, они предопределяют будущее состояние объекта, на который направлены, и являются аналитическим документом.

Организационная функция регулирует источники и объемы материально-финансовых ресурсов, определяют заказчиков, обеспечивают конкурсные контрактные процедуры выполнения заказа для региональных нужд, сроки исполнения, конечные цели и результаты.

Координирующая и стимулирующая функции программ определяют взаимные обязательства, ответственность сторон за реализацию программы, порядок взаимодействия государственных заказчиков по достижению поставленных целей.

Контрольная функция программы обеспечивает мониторинг и оперативное реагирование на возможные отклонения в ходе реализации программных мероприятий. Финансовый контроль по реализации программ призван не только обеспечивать контроль за эффективным использованием ресурсов. Задача его -четко установить причины отклонений от планируемых показателей и найти пути решения для обеспечения поставленных целей [87, с, 103].

По нашему мнению формирование сильного демократического государства с децентрализованной системой бюджетных отношений невозможно без постепенного перехода к разработке и реализации областных целевых программ (далее -ОЦП) и целевых программ муниципальных образовании (далее -МЦП), как наиболее эффективных методов использования бюджетных средств в интересах населения. Это обусловлено, прежде всего, следующими причинами:

более полно и адекватно учитываются интересы населения при разработке программ, которые отражают наиболее эффективные пути решения важных и сложных проблем территорий, учитывая их специфику;

уменьшение числа уровней бюджетной системы государства, занятых в реализации программы, позволит сконцентрировать средства, предупредить их распыление, сократить время необходимое для доведения бюджетных средств до конечных получателей;

повысит ответственность руководителей региональных и местных органов власти за использование бюджетных средств, более конкретно определит круг ответственных должностных лиц;

использование бюджетных средств для решения важных проблем сделает систему бюджетных отношений в регионах более «прозрачной», использование средств станет более понятным для населения.

class3 **Направления совершенствования системы планирования бюджетных**

**расходов** class3

## Использование результатов аудита эффективности при планировании бюджетных расходов

Являясь важной частью бюджетного процесса, вопросы планирования бюджетных расходов постоянно находятся в центре внимания финансистов -ученых и практиков. Министерство финансов Российской Федерации ведет постоянную работу по совершенствованию процедур бюджетного планирования, как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях.

В то же время, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в России в настоящее время отсутствуют включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, что проявляется в:

а) разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств (далее - администраторы бюджетных средств);

б) предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

в) отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;

г) формальном характере применяемых методов программно-целевого планирования (в том числе разработки и реализации бюджетных целевых программ);

д) ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;

е) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

ж) отсутствии четкого закрепления доходов бюджетной системы за администраторами соответствующих платежей;

з) отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

и) затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;

к) нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти ит,д.

Таким образом, сложившиеся традиции и организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.