Поленов Игорь Сергеевич. Механизм финансирования социальных расходов органами федерального казначейства Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2002 157 c. РГБ ОД, 61:03-8/103-1

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ ОРГАНАМИ КАЗНАЧЕЙСТВА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ 9

1.1. Становление казначейской системы финансирования социальных расходов бюджета РФ в условиях переходного периода 9

1.2. Зарубежный опыт применения казначейских технологий при исполнении государственного бюджета по социальным расходам 32

1.3. Анализ исследований по вопросам финансирования социальных расходов органами федерального казначейства в Российской Федерации 44

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ ОТДЕЛЕНИЯМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА 52

2.1. Обоснование форм и методов совершенствования межбюджетных отношений при финансировании социальных расходов 52

2.2. Механизм финансирования социальных расходов

отделением федерального казначейства 70

2.3. Методика казначейского контроля исполнения

федерального бюджета по социальным расходам 88

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ НА ПРИМЕРЕ Г. ВЕЛИКИЕ ЛУКИ 103

3.1. Социально-экономическое положение г\_ Великие Луки и роль федерального бюджета в обеспечении социальной стабильности 103

3.2. Деятельность отделения федерального казначейства г. Великие Луки по финансированию социальных расходов 113

3.2- Основные направления совершенствования финансирования социальных расходов органами федерального казначейства 128

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 141 146

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования, В начале 90-х годов в бюджетной системе России произошли кардинальные изменения. Вновь образованные коммерческие банки получили возможность осуществления операций с бюджетными средствами, в то время как Центральный банк РФ сосредоточился на вопросах организации денежно-кредитного обращения, в результате чего был ослаблен надзор над бюджетным процессом. При осуществлении бюджетной реформы значительное место отводилось децентрализации, но законодательное закрепление самостоятельности бюджетов привело к тому, что местные органы власти освободились от обязательного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

В ходе преобразований был ослаблен ведомственный контроль, не уделялось достаточного внимания организации внутреннего контроля в бюджетных учреждениях, отсутствовало правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства и бюджетных правоотношений, в том числе в социальной сфере.

Кризисные явления в экономике страны привели к возрастанию потребности миллионов граждан в социальной бюджетной помощи, что поставило государство перед необходимостью сохранения достигнутого уровня социальной защиты населения. При росте социальных расходов государства их подконтрольное, рациональное, экономное и эффективное использование обеспечивалось в недостаточной мере.

В настоящее время практически завершено формирование организационной структуры органов федерального казначейства, основным предназначением которых является контроль целевого использования средств на стадии расходования, а также обеспечение прозрачности и точный учет имеющихся средств. Вместе с тем механизм финансирования социальных расхо-

дов разработан недостаточно и требует дальнейшего исследования, что и определяет актуальность разработки комплексного подхода к его совершенствованию.

**Состояние изученности проблемы.**Теоретические и практические вопросы, связанные с организацией бюджетного процесса, в том числе в социальной сфере нашли свое отражение в трудах ученых-экономистов Вруб-левской О.В., Дробозиной Л.А., Игудина AT,, Лаврова A.M., Мухетдиновои Н., Панскова ВТ., Сабанти Б.М,, Родионовой В.М., Романовского М.В., Христенко В.Б. и др. Становление и развитие казначейской системы отражено в трудах Ивановой НТ., Нестеренко ТТ., Романенкова А.И.

Традиционно в публикациях в большей степени внимание уделяется рассмотрению функционирования различных систем исполнения бюджетов, выделению их преимуществ и недостатков. При этом только косвенно рассматриваются проблемы, связанные с финансированием социальных расходов государства органами федерального казначейства.

Теоретическая и практическая значимость проблемы совершенствования механизма финансирования социальных расходов органами федерального казначейства и недостаточная проработанность определили выбор темы исследования и ее актуальность.

**Цель и**задачи **исследования.**Целью диссертационного исследования является разработка и научное обоснование методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию механизма финансирования социальных расходов органами федерального казначейства.

Для достижения цели исследования были поставлены и решены следующие задачи:

проанализирован отечественный и зарубежный опыт финансирования социальных расходов;

структурирован механизм финансирования социальных расходов отделением федерального казначейства;

выделены факторы, влияющие на эффективность функционирования механизма финансирования социальных расходов;

выявлены и проанализированы казначейские риски при финансировании социальных расходов;

проведен анализ социально-экономического положения муниципальных образований, роли органов федерального казначейства в обеспечении социальной стабильности на примере г. Великие Луки Псковской области и разработаны рекомендации по совершенствованию и расширению сферы деятельности органов федерального казначейства при финансировании социальных расходов.

**Предметом исследования**являются организационно-экономические отношения, связанные с деятельностью органов федерального казначейства по финансированию социальных расходов государства.

**Объектом исследования**является деятельность органов федерального казначейства по финансированию социальных расходов.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретической основой диссертационного исследования являются труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные проблемам становления и развития казначейской системы исполнения бюджета, финансирования социальных расходов государства и роли в них бюджета центрального правительства. Для решения поставленной задачи в работе применялся диалектический метод, метод системного анализа- Информационной базой исследования являются законы Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, инструкции Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ, данные годовой отчетности и первичной документации отделения федерального казначейства по г. Великие Луки и Великолукскому району, статистические данные, характеризующие развитие казначейской системы и финансирование социальной сферы.

**Научная новизна**диссертационной работы заключается в следующем:

структурирован механизм финансирования социальных расходов и социальных программ отделением федерального казначейства;

определены основные факторы, влияющие на эффективность механизма финансирования социальных расходов;

выявлены внешние и внутренние казначейские риски при финансировании социальных расходов и разработаны методические основы определения вероятности наступления рисковых ситуаций и влияния их на механизм финансирования социальных расходов;

разработаны методические положения по созданию стабилизационного фонда финансирования социальной сферы с целью снижения социальной напряженности в обществе;

обоснованы рекомендации по совершенствованию деятельности органов федерального казначейства, способствующие повышению эффективности финансирования социальных расходов.

**Практическая значимость**диссертационной работы заключается в том, что методические положения и выводы могут быть использованы для повышения эффективности деятельности органов федерального казначейства при финансировании социальных расходов государства» Теоретические положения диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе.

**Апробация результатов исследования.**Результаты исследования докладывались и получили положительную оценку на научно-практической конференции "Социально-экономические аспекты реформ в России: проблемы, пути решения" (г, Пенза, 2000 г.), на научно-практической конференции "Наука - возрождению сельского хозяйства в 21 веке" (ВГСА, г. Великие Луки, 2000 г.), на международной научной конференции "Информация -Коммуникация - Общество (СПбГЭГУ "ЛЭТИ", г, Санкт-Петербург, 2000 г.),

на научно-практической конференции "Мост в будущее" (МАИ, г. Москва, 2000 г.), на II и Ш межвузовской конференции аспирантов и докторантов "Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе5' (СПбГИЭУ, г. Санкт-Петербург, 2000-2001 гт.)\_ Теоретические положения диссертационной работы использовались в учебном процессе Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета при чтении курсов "Бюджетная система", "Финансы, денежное обращение, кредит".

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

Во *Введении*обоснована актуальность диссертационного исследования, определены цель, задачи, предмет и объект исследования, научная новизна и практическая ценность, дана краткая характеристика работы.

В первой главе - *"Финансирование социальных расходов органами казначейства в условиях рыночной экономики7' —*проанализировано становление и развитие казначейской системы исполнения бюджета в РФ в условиях переходного периода; обобщен зарубежный опыт участия государства в финансировании социальных расходов; проанализированы взгляды ученых-экономистов на проблемы совершенствования казначейской системы Российской Федерации.

Во второй главе - *"Методические основы совершенствования финансирования социальных расходов отделениями федерального казначейства"*-исследованы проблемы межбюджетных отношений при финансировании социальных расходов и роль в них органов федерального казначейства; структурирован механизм финансирования социальных расходов отделением федерального казначейства и выявлены факторы, способные влиять на его эффективность и порождать риски достижения конечной цели; проведен анализ исполнения органами казначейства функций контроля целевого использования бюджетных средств, выделяемых на социальные цели.

В третьей главе ~ *"Совершенствование деятельности органов федерального казначейства по финансированию социальных расходов на примере г. Великие Луки Псковской области*" - проанализировано социально-экономическое положение г. Великие Луки и роль отделения федерального казначейства в обеспечении социальной стабильности города, предложены рекомендации по совершенствованию и расширению сферы деятельности органов федерального казначейства по финансированию социальных расходов,

В *Заключении*изложены основные результаты исследования.

*Список литературы*включает 147 наименований.

Публикации. Основные результаты диссертации опубликованы в 8 научных работах общим объемом 1,2 п. л.

## Становление казначейской системы финансирования социальных расходов бюджета РФ в условиях переходного периода

В начале 90-х годов в бюджетной системе России произошли кардинальные преобразования. Появление новых форм собственности и новых субъектов хозяйствования, располагающими собственными финансами, повлекло изменения в системе денежных потоков. Происходили изменения в банковской системе, образовывались коммерческие банки, часть которых получила статус уполномоченных и возможность осуществления операций с бюджетными средствами, в то время как Центральный банк РФ сосредоточился на вопросах организации денежно-кредитного обращения, в результате чего был ослаблен надзор над бюджетным процессом. Из подчинения Министерства финансов РФ были выведены налоговые органы, что привело к ведомственному разрыву в передаче информации. При осуществлении бюджетной реформы значительное место отводилось децентрализации бюджетной системы, которая разделилась на федеральный бюджет, бюджеты субъектов и местные бюджеты, появилось более 55 тыс. автономных бюджетов [56]. Происходило законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между центральными, региональными и местными органами аластн.

Структура расходов федерального бюджета, также не являлась постоянной. Из анализа приведенного в табл. 1.1. видно, что социальные расходы федерального бюджета постоянно увеличивались как в номинале, так и в доле от общего объема средств закладываемых в бюджет. За период с 1995 г-и по 2002 г, доля средств выделяемых на социальные цели увеличилась с 11,36% до 28,82%, превысив расходы на оборону и обслуживание государственного долга, которые на 2002 г. предусматривались 14,59% и 14,64% соответственно. При этом, если до 2001 г- доля социальных расходов в федеральном бюджете увеличивалась постепенно, с понижением в 1996 и 2000 rr,t то в 2002 г. наблюдается резкий рост, позволяющий отметить, что приоритетным направлением деятельности федерального центра становится социальная сфера. В значительной степени резкое повышение расходов на социальную сферу в 2001-2002 гг. связано с формированием на федеральном уровне Фонда компенсаций и переходом на бюджетное финансирование программ содействия занятости населения. Также необходимо отметить, что рост социальных расходов происходил в основном за счет раздела социальная политика, так как доля расходов на культуру и искусство, здравоохранение в рассматриваемом периоде оставалась практически не изменой. Доля расходов на образование также изменилась не значительно с 3,85% в 1995% до 4,11% в 2002 г. Повышение расходов на образование в 2002 г. в основном связано с повышением заработной платы в сфере образования.

Однако, если рассматривать социальные расходы федерального бюджета в долларовом эквиваленте представленные в табл. I.2., то необходимо отметить, что их рост был заметен только до 1998 г. Следствием финансового кризиса в 1998 г. стало значительное снижение объемов средств выделяемых на социальные цели в последующие годы с 10,30 млрд. долл. США в 1997 г. до 6,56 млрд, долл, в 2001 г., при минимальном снижении в 1999 г, до 3,38 млрд. долл. Превышение до кризисного уровня произошло только в 2002 г. и составило 18,16 млрд. долл.. При этом общий объем расходов федерального бюджета 2002 г. в 63,0 млрд. долл. не достиг уровня 1997 г, и приблизился только к уровню 1995 г., когда расходы федерального бюджета предусматривались в 63,85 млрд. долл.

## Обоснование форм и методов совершенствования межбюджетных отношений при финансировании социальных расходов

Финансирование социальных расходов является приоритетным направлением деятельности государства на всех уровнях власти: федеральном, региональном, местном. При этом с началом реформ в бюджетной системе России отмечалось снижение в консолидированном бюджете доли расходов федерального бюджета с одновременным возрастанием доли расходов региональных и местных бюджетов. Происходило перераспределение бюджетных ресурсов государства в пользу территориальных (региональных и местных) органов управления. В первую очередь процесс децентрализации затронул социальную сферу, что связано с увеличением роли региональных и местных органов власти в решении социальных проблем, управлении учреждениями социальной сферы. В результате на местные бюджеты было возложено финансирование почти 100% расходов консолидированного бюджета на среднее образование, более 60% - на жилищно-коммунальное хозяйство, 85% и 50% соответственно - на здравоохранение и социальную политику [82. СЛ2, 147. С. 142].

По мере децентрализации бюджетной системы обострялась проблема взаимосвязи и взаимодействия государственных и муниципальных органов в области межбюджетных отношений. В первую очередь это связано с тем, что передача на нижестоящий уровень социальных расходных полномочий и ответственности не подкреплялась соответствующей доходной базой. Возложенные на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством обязательства, не обеспеченные источниками финансирования ("нефи-нансируемые федеральные мандаты"), являются одной из основных причин несбалансированности бюджетов и одновременно главным препятствием на пути реформирования межбюджетных отношений. Проведенная в 1999 г. инвентаризация "федеральных мандатов" показала, что только наиболее крупные из них оценивались в 8% ВВП или 60% собственных доходов регионов. При этом средний по стране уровень их финансирования составлял около 30%, в немногочисленных относительно обеспеченных регионах почти 100% и менее 10% в большинстве дотационных регионов.

Неурегулированность вопроса о разграничении полномочий между уровнями власти приводила к невозможности субфедеральных и муниципальных органов управления финансировать, главным образом, социальные расходы. В силу дефицитности региональных и местных бюджетов, с целью финансирования в полном объеме социальных выплат населению, появлялась необходимость в средствах федерального бюджета, направляемых напрямую получателям или предаваемых нижестояшим уровням бюджетной системы РФ в рамках межбюджетных отношений под контролем органов федерального казначейства. Таким образом проявлялась специфика межбюджетных отношений РФ в распределении социальных обязательств перед населением и источников финансового обеспечения их выполнения,

В публикациях существуют различные подходы к определению межбюджетных отношений [2, 56, 57, 70, 95 и др.]. Ст. 129 Бюджетного кодекса РФ [ 2 ] определяет межбюджетные отношения как отношения между органами власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которые основываются на следующих принципах:

распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;

равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федерать-ным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Игудин А.Г. [95. С- 9] трактует определение межбюджетных отношений как отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на долговременной основе видов расходов, а также налогов и других платежей, поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой,

Ходорович М.И. [70] определяет межбюджетные отношения как взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами всех уровней, а бюджетный федерхіизхм как принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов Федерации, основанный на учете общегосударственных интересов.

На наш взгляд, межбюджетные отношения могут быть представлены в виде системы бюджетов всех уровней и взаимообусловленных и взаимодополняющих связей между ними, в основу которых положено распределение финансовых потоков в целях обеспечения выполнения государством его функций, укрепления целостности и единства федеративного государства.

## Социально-экономическое положение г\_ Великие Луки и роль федерального бюджета в обеспечении социальной стабильности

В современных условиях перехода России к рыночным отношениям особое место занимает проблема организации и функционирования местных финансов.

После принятия Конституции РФ 1993 года местное самоуправление было отделено от системы государственной власти. Федеральным законодательством на местное самоуправление были возложены полномочия по жизнеобеспечению населения, но не был решен вопрос обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления. Фактически, все муниципальные образования несут расходы по исполнению целого ряда отдельных государственных полномочий и решений федеральных органов государственной власти субъектов РФ с недостаточной финансовой компенсацией с их стороны, что усугубляет положение местных финансов.

Бюджетным кодексом на местные бюджеты возложены задачи, связанные с предоставлением образовательных, медицинских, коммунальных и других услуг населению, т.е. на муниципалитеты возложено финансирования основного набора жизненно важных потребностей. Однако, положение местных бюджетов свидетельствует о том, что средств, выделяемых на вышеуказанные цели, недостаточно. Положение в данной сфере усугубляется нестабильностью местной доходной базы, возрастанием зависимости местного самоуправления от решений федеральной и региональной власти. На сегодняшний день становится очевидной ситуация: уровень доходов местных бюджетов сокращается, при этом они продолжают нести расходы по всему спектру вопросов, связанных с организацией повседневной жизни населения. Такая политика влечет за собой ухудшение уровня жизни населения, проявляющееся в недополученне установленного законодательством объема услуг в области социальной сферы.

Подтверждением выше описанной ситуации может служить бюджет г. Великие Луки, который в последние годы утверждается с значительным размером дефицита. Так, на 2000 г. бюджет был утвержден с предельным размером дефицита 33,8%, а на 2001 г. - с бюджетным дефицитом в размере 39%. Следствием этого является систематическое недофинансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, а также предприятий ЖКХ, транспорта, несмотря на то, что основная часть расходов бюджета города выделяется именно в эти области (на содержание ЖКХ - 40%, образование - 25%, здравоохранение - 19%). На финансирование расходов г. Великие Луки за 2000 г, направлено всего 81,4% от плана. На начало 2001 г. сложилась значительная кредиторская задолженность в сумме 60,9 млн, руб., наибольший удельный вес в которой приходится на образование (29%), здравоохранение (26%), а также на жилищно-коммунальное хозяйство (33%).

Значительной проблемой в области дефицитности финансовых ресурсов местных бюджетов является недостаточной объем финансирования программ и мероприятий в области социальной сферы. В бюджете г. Великие Луки на 2001 г. раздел "Социальная политика" занимает всего 2,3% (на 2000 г. - 1,1%). При этом необходимо отметить увеличение доли федерального бюджета в общих социальных расходах города (табл.3.1).