Лукина Валентина Дмитриевна. Совершенствование программно-целевого финансирования в условиях реформирования бюджетного процесса : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Москва, 2007.- 158 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/4093

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ 9

1.1. Сущность программно-целевого метода бюджетного планирования 9

1.2. Целевые комплексные программы как эффективный инструмент программно-целевого метода 25

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ 45

2.1. Особенности финансирования федеральных целевых программ 45

2.2. Оценка эффективности федеральных целевых программ в ходе их реализации 62

2.3. Использование опыта внедрения программно-целевого метода в бюджетной

системе зарубежных стран 74

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА 94

3.1. Особенности бюджетного планирования и прогнозирования на среднесрочную перспективу 94

3.2. Совершенствование механизмов разработки федеральных целевых программ и повышение эффективности их реализации 107

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 130

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 136

ПРИЛОЖЕНИЕ 144

**Введение к работе**

Актуальность темы. Одним из необходимых условий роста конкурентоспособности экономики и обеспечения устойчивого развития является повышение эффективности государственного управления за счет совершенствования методов бюджетирования, перехода от "планирования ресурсов" к "планированию результатов". Направленность управления на достижение конкретных результатов предопределяет повышение роли и места программно-целевых методов управления.

Важным инструментом выступают целевые программы, позволяющие в рамках программно-целевого метода объединить усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической политики страны. Целевые программы являются в настоящее время основным, и, по существу, единственным отработанным и эффективно действующим инструментом программно-целевого планирования в РФ.

Институциональные изменения, произошедшие в Российской Федерации с переходом к рыночному типу экономики, привели к кардинальным изменениям в бюджетной и финансовой сферах. В этой связи актуальной становится задача обеспечения управляемости и подконтрольности государственных финансов, создания условий для использования их в качестве важнейшего фактора управления развитием страны.

Особое значение получает методология формирования и инструментарии реализации бюджетных целевых программ, так как сфера применения программно-целевых методов бюджетного планирования расширяется и, наряду с использованием в бюджетной практике федеральных целевых программ, предусматривается введение ведомственных целевых программ.

Федеральные целевые программы становятся важным экономическим инструментом и позволяют в рамках программно-целевого метода сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения сред несрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны, обеспечивать прозрачность и обоснованность выбора целей, которые требуется реализовать в различные временные периоды, пути достижения результатов с использованием, в случае необходимости, различных форм поддержки на федеральном уровне.

О перспективности программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием при решении ряда долгосрочных социально-экономических задач свидетельствует опыт экономически развитых стран, в которых отдельные социальные и экономические проблемы решаются именно посредством государственных программ. Этот метод позволяет также решать задачи, которые могут быть неподъемны или мало привлекательны для бизнеса. При всех положительных качествах частного капитала, он не во всех случаях в состоянии обеспечить реализацию, например, ряда крупных инфраструктурных проектов в процессе экономического развития страны.

Особо следует подчеркнуть, что широкое применение программно-целевых методов позволит оптимизировать формирование бюджета, обеспечить преемственность бюджетной и экономической политики в среднесрочной перспективе.

Однако анализ реализации целевых программ свидетельствует о том, что в настоящее время они выполняются с низкой результативностью и эффективностью. Главные проблемы в этой области следующие: 1) расходы на реализацию ряда целевых программ не увязаны с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программ; 2) часть целевых программ не содержит конкретных программных мероприятий, сроков и оценки возможных результатов их реализации; 3) в ряде программ отсутствуют конкретные количественные показатели эффективности и промежуточные программные показатели по годам реализации; 4) нет действенного механизма осуществления мониторинга и контроля за реализацией программы.

Степень разработанности научной проблемы. Теоретические основы государственного программирования, вопросы обоснования и использования федеральных целевых программ рассмотрены в исследованиях многих отечественных и зарубежных авторов: Абалкина Л.И., Булатова А.С., Видяпина В.И, Злобина Б.К., Комкова Н.И., Кушлина В.И., Логвинова С.А., Орешина В.П., Парсаданова ГА., Акоффа Р., Бенвенисте Г., Рендера Б., Хаксевера К.

Программно-целевой метод изложен в работах Лейбкинда А.Р., Морозовой Т.Г., Мильнера Б.З., Пикулькина А.В., Райзберга Б.А. и Лобко А.Г., Руднева В.Д., Иванова А.П., Суэтина А.А. и других авторов.

Эффективность использования бюджетных средств определяется из соотношения затрат и результата. Обязанности по эффективному расходованию бюджетных средств возлагаются на главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. В качестве одного из способов повышения эффективности расходования бюджетных средств, прямо предусмотренного в Бюджетном кодексе Российской Федерации, можно упомянуть конкурсную основу размещения государственного или муниципального заказа.

Основными задачами бюджетной политики, сформулированными в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, являются обеспечение макроэкономической устойчивости, последовательного снижения уровня инфляции, сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, совершенствование механизмов применения программно-целевых методов бюджетного планирования, повышение эффективности бюджетных расходов.

Цель и задачи исследования. Основная цель диссертационного исследования состоит в обобщении перспективности программно-целевого метода бюджетного планирования и разработке рекомендаций по совершенствованию программно-целевых методов в условиях реформирования бюджетного процесса.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи исследования:

- определить сущность программно-целевого метода бюджетного планирования;

- обосновать необходимость использования целевых программ как эффективного инструмента использования бюджетных средств;

- провести анализ зарубежной практики применения программно-целевого планирования бюджетных средств для использования положительного зарубежного опыта в процессе реформирования бюджетного процесса в России;

- провести оценку действующих федеральных целевых программ с целью выявления их соответствия программно-целевым методам;

- сформулировать основные направления совершенствования программно-целевых методов в условиях реформирования бюджетного процесса.

Объектом исследования выступает Федеральный бюджет Российской Федерации

Предметом исследования является система программно-целевого метода бюджетного планирования в условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой исследования выступает обобщение как теории, так и практики формирования целевых программ, имеющих конечной целью обоснование использования программно-целевых методов в условиях реформирования бюджетного процесса.

Методология исследования основана на принципах диалектической логики. В диссертации использованы:

а) системный подход к исследуемым процессам; б) исследования ученых и специалистов в области программно-целевого метода, программирования и финансирования федеральных целевых программ; в) практический опыт использования программно-целевых методов планирования в России и зарубежных странах; г) концептуальные подходы, реализуемые в законодательных и нормативных актах Российской Федерации, методических документах органов государственного управления.

Информационной базой работы послужили справочно-статистические материалы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, аналитические материалы Счетной палаты Российской Федерации.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем: - Уточнена теоретическая и практическая сущность программно-целевого метода, которая имеет все возрастающее значение для бюджетного планирования в современных российских условиях и ориентированная на:

1) решение комплексных задач социально-экономической системы в России;

2) среднесрочный и долгосрочный период планирования, позволяющий оценивать социально-экономические эффекты;

3) системный подход к формированию комплекса взаимосогласованных мероприятий для достижения поставленных целей;

4) высокая степень контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета по сравнению с другими методами государственного финансирования;

5) возможность оперативной корректировки программных мероприятий;

6) объединение в рамках программ усилий органов власти различных уровней и частного сектора экономики.

-выявлены основные проблемы в ходе финансирования и реализации федеральных целевых программ. Среди них выделены: расходы на реализацию ряда целевых программ не увязаны с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программ; часть целевых программ не содержит конкретных программных мероприятий, сроков и оценки возможных результатов их реализации; в ряде программ отсутствуют конкретные количественные показатели эффективности и необходимые программные показатели по годам реализации; нет действенного механизма осуществления мониторинга и контроля за реализацией программы.

- обоснована перспективность программно-целевого метода бюджетного планирования как инструмента реформирования бюджетного процесса, который наряду с другими формами государственного регулирования имеет все возрастающую общественную роль в российской экономике;

- предложены основные направления перспективного планирования и эффективного использования средств федерального бюджета с использованием федеральных целевых программ;

- определены перспективы разработки федеральных целевых программ в соответствии с новыми подходами к планированию бюджета, они должны содержать: четкое определение цели в соответствии с приоритетным направлением социально-экономического развития, систему показателей социальной и экономической эффективности для измерения результатов реализации программ и целевые значения (целевые индикаторы) каждого из таких показателей;

- сформулированы основные предложения по решению проблем в области финансирования и управления федеральными целевыми программами с целью достижения наилучших заданных социально-экономических результатов в условиях реформирования бюджетного процесса.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Основные положения и выводы диссертации могут быть использованы при разработке новых федеральных целевых программ; в процессе преподавания курсов «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Бюджет и бюджетная система»; они апробировались на лекциях на факультете страхования, экономики и финансов РГСУ. Отдельные результаты работы использованы при разработке учебно-методических материалов.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования основных положений и выводов для следующих целей:

- совершенствование программно-целевого финансирования государственного бюджета;

- эффективное использование бюджетных средств для решения перспективных задач государства;

- при разработке методических подходов оптимизации бюджетных ресурсов на основе использования федеральных целевых программ.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на научных конференциях, годичных чтениях, семинарах. Они используются в учебном процессе факультета социального страхования, экономики и финансов и филиалах Российского государственного социального университета.

По теме диссертационного исследования опубликованы 3 печатные работы общим объемом 1,1 п.л.

## Сущность программно-целевого метода бюджетного планирования

Одной из основных целей экономической политики является реализация стратегии социально-экономического развития, ее ориентация на стимулирование экономического роста и снижение социального неравенства с помощью таких механизмов государственного регулирования как прогнозирование, планирование, программирование, бюджетирование, налогообложение, администрирование, контроль. Эти механизмы неразрывно связаны и выполняют следующие важнейшие функции:

-обеспечение пропорциональности в процессе расширенного воспроизводства распределения ресурсов между различными отраслями, территориями, видами деятельности;

-концентрация ресурсов для осуществления назревших структурных сдвигов, освоения базовых инноваций, развития инфраструктуры, реакции на чрезвычайные ситуации;

-аккумуляция части доходов для финансирования бюджетной сферы, социальных, оборонных, экологических программ и проектов.

В рамках реализации указанных функций можно говорить об относительных границах эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы и эффективности той или другой меры (формы, инструмента, метода) ее воздействия.

Планирование является приоритетной функцией управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, в обосновании их оптимальности и в обеспечении возможности выполнения и контроля за их выполнением.

Планирование включает выбор и научное обоснование целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого.

Формы планирования многообразны и определяются многоуровневостью и многоаспектностью управления.

По форме проявления и содержанию планирование может быть директивным, индикативным, стратегическим. Также различают:

а) в зависимости от объекта планирования — отраслевое, региональное, социальное, научно-техническое, экологическое, финансовое;

б) в зависимости от уровней планирования - общегосударственное, региональное, на уровне хозяйствующих субъектов;

в) в зависимости от горизонта планирования - долгосрочное, среднесрочное, текущее;

г) в зависимости от круга решаемых проблем осуществляется стратегическое или тактическое планирование.

Прогнозирование призвано выявить важнейшие проблемы и направления развития страны. Результаты прогнозных расчетов используются государственными органами для выработки и обоснования социально-экономической политики и приоритетов государства.

Прогнозирование как одна из форм государственного регулирования служит начальным этапом, предшествующим разработке планов и основных направлений стратегии социально-экономического развития. Во всех видах общественной деятельности необходимо предвидение перспектив развития, будущих последствий принятых в настоящее время решений.

Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических, природных и других факторов. Они включают количественные и качественные показатели развития макроэкономической ситуации, структуры экономики, научно-технического и инновационного развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения населения.

На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство Российской Федерации организует разработку Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на десятилетний период, в которой конкретизируются варианты социально-экономического развития России, заложенные в прогнозе на долгосрочную перспективу, определяются возможные цели и стратегические приоритеты социально экономического развития, пути, средства, этапы достижения поставленных целей. Концепция социально экономического развития вместе с предложениями о системе долгосрочных федеральных целевых программ, обеспечивающих решение поставленных целей и реализацию приоритетов, направляется Правительством Российской Федерации в Совет Федерации и Государственную Думу.

Программирование представляет собой разработку программы социально-экономического развития - комплекса целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

## Особенности финансирования федеральных целевых программ

По мере формирования рыночных отношений и уяснения того несомненного факта, что в условиях перехода к рынку государству необходимо использовать программно-целевой подход в управлении, начался возврат к разработке и реализации целевых программ решения насущных проблем российской экономики, которых накопилось более чем достаточно. При этом возникла необходимость в приспособлении методики и организации разработки целевых программ к сложившимся в России рыночным формам и методам хозяйствования при одновременном использовании накопленного в советский период опыта программно-целевого планирования и управления.

В результате более последовательного использования одобренных Правительством Российской Федерации приоритетов и критериев отбора программ, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета, реализация утвержденных в установленном порядке Правительством Российской Федерации федеральных целевых программ направлена, прежде всего, на развитие социальной инфраструктуры, рациональной системы экономического регулирования, обеспечение внутренней и внешней безопасности, активизацию инструментов стимулирования инновационной активности.

Федеральные целевые программы являются в настоящее время наиболее отработанным инструментом реализации политики государства с использованием программно-целевых методов.

Основными достоинствами и особенностями этого инструмента являются:

концентрация ресурсов на решении приоритетных комплексных задач, стоящих перед страной;

длительный горизонт планирования, сопоставимый со сроками отдачи и окупаемости инвестиций и позволяющий оценивать среднесрочные и долгосрочные социально-экономические эффекты;

системный подход к формированию комплекса взаимоувязанных по ресурсам и срокам реализации мероприятий для достижения поставленных целей;

открытый порядок формирования и реализации федеральных целевых программ и хода их реализации;

высокая степень прозрачности государственных заказов и закупок в рамках программных мероприятий;

обеспечение контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета;

возможность в рамках программ комбинировать и объединять усилия федеральных, региональных органов власти и частного сектора экономики.

Необходимо иметь в виду, что целевая программа в силу своей комплексности, увязанности мероприятий по срокам, ресурсам, исполнителям чрезвычайно чувствительна к нарушению любого из ее элементов. Недофинансирование, срыв сроков, невыполнение предусмотренных программных действий ведет к трудно предотвратимой деструкции всей программы. В итоге не только не достигается главная цель программы, но и уже затраченные средства не дают нужной отдачи.

Федеральные целевые программы реализуются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения этих программ. К внебюджетным источникам относятся: взносы участников программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики, целевые отчисления от прибыли предприятий, получаемой в результате реализации программы, кредиты банков, средства общественных организаций и иностранных государств, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программы (или отдельных ее мероприятий), и другие поступления.

Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.

По вопросам формирования специальных фондов, требующим решения Правительства Российской Федерации или Федерального Собрания, государственным заказчиком целевой программы вносятся соответствующие предложения.

Иностранные инвесторы могут финансировать целевые программы на основе долевого участия. Привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.

Источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии. Оформление и предоставление государственных гарантий на выдачу кредита коммерческими банками осуществляет Министерство финансов Российской Федерации. Государственные кредиты выдаются коммерческими банками под конкретные объекты программных мероприятий.

## Особенности бюджетного планирования и прогнозирования на среднесрочную перспективу

Следует заметить, что в последние годы все реальные реформы в нашей стране были практически остановлены. Не последнюю роль в этом сыграло значительное улучшение мировой конъюнктуры сбыта энергоносителей. Когда есть достаточные финансовые ресурсы, у политической элиты нет мотивов для проведения каких-либо реформ. Соответственно расходы федерального бюджета в абсолютном выражении ежегодно значительно увеличивались. При этом рост расходов федерального бюджета происходил не только из года в год (с 1194 млрд руб. В 2001г. до 4270 млрд руб. в 2006г.) , но и на протяжении года.

Согласно данным перспективного финансового плана на 2006-2008 гг. рост расходов федерального бюджета будет продолжаться в среднем на 14-15% ежегодно, при этом доля непроцентных расходов возрастет с 15,4 до 16% ВВП.

Вопросы повышения эффективности управления государственными денежными средствами находили отражение в ежегодных посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, в послании на 2007 год указано, что большая часть расходов федерального бюджета уже в 2006 году должна быть ориентирована на конечный результат, при этом если на федеральном уровне, как отмечено в послании, были сделаны определенные шаги в этом направлении, то на региональном «ничего не происходит».

Ключевая цель проводимой реформы бюджетной системы заключается в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочных ориентиров. Важным результатом реформы должна стать такая практика, когда при формировании нового бюджета будут соотноситься финансовые результаты исполнения бюджета за прошлый период с качеством предоставленных за тот же период бюджетных услуг, оказанных государством, то есть анализ эффективности и результативности бюджетных расходов.

Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и увеличивается ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана; формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на определенные функции и программы, в рамках которых детализация направлений использования ассигнований определяется администраторами бюджетных средств; создаются стимулы для повышения эффективности использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.); приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится регулярный мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

В основе новой организации бюджетного процесса в России лежит широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования.

Реформирование бюджетного процесса осуществляется по следующим основным направлениям:

1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;

2) выделение бюджета «действующих» и «принимаемых» обязательств;

3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;

4) развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;

5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках четвертого - основного - направления должны быть сформированы встроенные в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапного перехода от сметного принципа планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на результат.