Чернякова Мария Михайловна. Прогнозирование основных параметров бюджета региона с учетом рисков : на примере Забайкальского края : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Чернякова Мария Михайловна; [Место защиты: Ин-т экономики и организации пром. пр-ва СО РАН]. - Новосибирск, 2009. - 157 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ 12

1.1. Место бюджета в системе финансовых потоков 12

1.2. Прогнозирование основных параметров бюджета 20

1.3. Финансовые риски в бюджетном процессе 36

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ 44

2.1. Анализ основных групп показателей социально-экономического развития и финансового состояния Забайкальского края 44

2.2. Оценка состояния бюджетной системы Забайкальского края 65

2.3. Методический подход к анализу ликвидности регионального бюджета с учетом рисков 72

ГЛАВА 3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДИК ФИНАНСОВОГО АНАЛИЗА

ПАРАМЕТРОВ БЮДЖЕТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ С УЧЕТОМ РИСКОВ

86 .

3.1. Финансовой анализ бюджетных средств для обоснования обеспеченности социального развития края 86

3.2. Методика системного прогнозирования основных параметров бюджета с учетом рисков 91

3.3. Результаты системного прогнозирования регионального бюджета.... 101

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 112

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 116

ПРИЛОЖЕНИЯ. 130

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Финансовой базой региональных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы. Большое значение имеют региональные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач - в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры. Через эти бюджеты общественные фонды потребления распределяются между отдельными административно-территориальными единицами и социальными группами населения. Кроме того, из таких бюджетов финансируется развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуг которых также являются важным компонентом программы повышения общественного благосостояния [1,5].

В научных исследованиях посвященных бюджетной сфере недостаточно внимания уделяется подходам к анализу бюджетного процесса применительно к депрессивным регионам, что не позволяет достаточно эффективно решать их проблемы. Собственные доходы бюджетов данных регионов не покрывают первоочередных расходов. Для достижения минимальной бюджетной обеспеченности им требуются дотации из федерального бюджета Российской Федерации.

Забайкальский край относится к регионам, которым в стратегическом развитии Сибири отведена заметная роль, поэтому необходима упреждающая научная проработка основ составления и применения региональных бюджетов в решении проблем жизнеобеспечения населения, выявления и поддержания финансовых резервов стратегического развития, учитывая накопленный социально-экономический потенциал региона. В последние годы пере 4

кладывание финансового бремени на федеральный бюджет, ставка на Центр была бюджетной политикой многих депрессивных регионов. Ее корни уходили в прежние времена централизованной экономики, когда Центр сознательно сделал из Забайкальского края «сырьевой цех», не позволял развивать перерабатывающую промышленность, обеспечивая население края готовой продукцией из других регионов и перераспределяя на государственном уровне бюджетные средства [156, 158].

Тем более это становится актуальным, в связи с появлением 1 марта 2008 г. Забайкальского края, новый субъект федерации образован в результате слияния Читинской области и расположенного на её территории Агинского Бурятского автономного округа [2]. Несмотря на значительный объем опубликованных работ, еще недостаточно полно осознана роль бюджета как механизма развития региона в условиях рынка, порождающего риски взаимодействия. Не отражена мобилизация региональных финансовых средств бюджета, прогнозирование основных параметров доходов бюджета с учетом рисков, формирование расходной части бюджета должна учитывать стратегические сценарии и основные программы социально-экономического развития.

В последние годы по темам, затрагивающим бюджетный процесс, написано достаточно большое количество научных работ, в то время как, связанных с темой бюджетного риска, сравнительно мало. Практически неизученными остаются вопросы влияния неопределённости на бюджетный процесс. Не существует единого определения понятия «бюджетный риск», не разработана универсальная классификация бюджетных рисков. Не получил в настоящее время должного исследования вопрос выделения и анализа факторов, оказывающих определяющее влияние на наличие бюджетного риска. Недостаточно разработаны проблемы оценки риска и неопределённости в бюджетном процессе.

В условиях кризиса данная тематика становится еще более актуальной и возникает острая необходимость переоценки параметров бюджетного процесса с условиями рисков. Хотя параметры бюджета многих регионов были рассчитаны исходя из благоприятной конъюнктуры рынка, но на сегодняшний момент нельзя не учитывать тенденции, которые развиваются в мировой экономике. Российская экономика испытывает сложности. Возникает необходимость проведения прогнозов с учетом данных тенденций. Отрицательное влияние общих негативных последствий развития экономики на бюджет региона может произойти по трем основным налогам: на прибыль организаций, на доход физических лиц, на имущество организаций [3,4].

В области прогнозирования финансов бюджета уделено мало внимания депрессивным регионам (например, Забайкальский край), что не позволяет эффективно решать проблемы таких регионов. Анализ бюджетного механизма на примере Забайкальского края представляется интересным с экономической и финансовой точек зрения, так как нормализация социально-экономического положения в крае и подъем ее производительных сил требует разработки и осуществления комплекса взаимосвязанных мер, которые могут быть подготовлены и реализованы программными методами. Все вышесказанное определяет теоретическую и практическую актуальность и значимость темы диссертации.

Состояние изученности проблемы. Вопросами исследований бюджетно-налоговой системы и социально-экономического развития занимались: A. Г. Аганбегян, М. К. Бадман, Н. В. Бакша, Т. Е. Бейдина, В. И. Бутов, А. Г. Гранберг, В. Г. Игнатов, Л. А. Корниенко, Н. П. Кетова, В. И. Клистории, B. Л. Лысенко, А. С. Маршалова, Е. А Марчук, Н. Маркова, М. Н. Михайлов, Т. Морозова, А. С. Новоселов, Б. П. Орлов, Г. Б. Поляк, В. Э. Попов, С. А. Суспицин, В. С. Селин, В. Е. Селиверстов, Г. А. Унтура, Н. В. Фадейкина, М. Ч. Чагучиев, Р. И. Шнипер, и др.

Исследованию вопросов в области рисков и деятельности хозяйственных субъектов и их влияние на региональное развитие: И. О. Арлюкова, А. П. Балабанов, Т. Бачкаи, В. С. Зверев, Д. Месена, Д. Мико, Л. Скамай, Э. А. Уткин, Ф. А. Ушаков, Е. В. Цветкова, В. А. Швандар и др. Отмеченные исследования опираются в основном на финансовый, экономический, социальный и юридический подход. Дальнейшее развитие названных исследований, для правильного понимания экономики бюджета в работе предполагается осуществить опираясь на современные методы оценки бюджетного процесса в условиях рыночных отношений и новейшие направления системного анализа пространственного развития. Для адекватного исследования состояния, оценки и анализа системного прогнозирования бюджета требуется разработка и использование инструментария для выполнения обработки статистических данных с помощью методов математической статистики.

Целью диссертационного исследования является совершенствование планирования регионального бюджета в условиях неопределенности и риска. Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- проанализировать изменение роли регионального бюджета в бюджетной системе России в качестве одного из элементов финансовой системы страны и региона;

- провести оценку социально-экономического положения и финансового состояния Забайкальского края для выявления сложившегося налогового потенциала региона и определения направлений расходования финансовых средств бюджета;

- разработать инструментарий прогнозирования бюджета с учетом рисков;

- разработать методику анализа и инструментальный комплекс для оценки состояния ликвидности бюджетной системы с учетом рисков;

- выполнить прогноз основных параметров бюджета Забайкальского края на трехлетнюю перспективу с учетом рисков.

Объектом исследования является бюджет субъекта РФ Забайкальского края.

Предметом исследования является процесс формирования бюджета, включая методики оценки и прогнозирования объемов наполнения и расходования бюджета по различным статьям в соответствии с различными сценариями финансового взаимодействия хозяйственных субъектов региона в условиях рыночных отношений.

Область исследования. Исследование проведено в рамках п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК.

Теоретической, методологической и информационной основой диссертационной работы являются принципы традиционного аналитического и системного подхода к анализу экономических явлений, разрабатываемые в работах отечественных и зарубежных ученых.

Методологическая и теоретическая основы исследования. Теоретической основой исследования явились положения экономической теории, труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам регионального развития и финансовых рисков, в первую очередь бюджетных рисков.

В процессе исследования применялись общенаучные методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнения, системный подход; экономико-статистические методы сбора и обработки информации: наблюдение, группировка, корреляционно-регрессионный анализ. Для обработки информации и представления результатов использовался стандартный пакет программ «Microsoft Office».

Нормативно-правовую базу исследования составили законодательные акты РФ и Забайкальского края в области регулирования бюджетного процесса, о налогах и сборах, а также подзаконные акты.

Информационно-статистическую базу исследования составили российская и зарубежная научная литература, публикации в периодической печати, а также бюджетно-налоговое законодательство России и других государств. В работе использовались официальные данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства Финансов, Федеральной налоговой службы и Управлений Федеральной налоговой службы по субъектам РФ, Министерствами финансов и экономического развития Забайкальского края, Федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю, материалы исследований Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Основой выводов и рекомендаций диссертации явились результаты анализа и собственные расчеты автора с использованием перечисленных выше источников.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- уточнено понятие «бюджетирование» как процесса создания фонда денежных средств, предназначенных для формирования доходов и расходов регионального бюджета в соответствии с компетенцией органов управления, в котором учитываются бюджетный риск, возникающий как следствие финансового взаимодействия субъектов хозяйствования в регионе;

- обоснован методический подход к анализу бюджетной системы региона, позволяющий учитывать и измерять значение фактического «неисполнения» отдельных статей доходной и расходной части бюджета с учетом значимости влияния рисков отдельных статей регионального бюджета на общий бюджетный риск региона;

- проведена адаптация методики СОПСа оценки кризисных процессов в регионе с системных позиций, влияющих на процесс бюджетирования, что позволяет произвести оценку (позиционирование) региона для выявления межрегиональных различий и учет этих различий при построении сценариев и программ развития региона. Отличительными чертами авторской адаптации методики является: 1) выявление депрессивности развития Забайкальского края; 2) слабой обеспеченности бюджета собственными доходами; 3) повышенной зависимости от дотаций из центра, влияющих на оценку налогового потенциала и риск ненаполняемости бюджета;

- использован системный подход к прогнозированию основных параметров бюджета с учетом риска, в котором «бюджетный риск» понимается как относительная мера достижения фактически исполненных доходов и расходов по сравнению с запланированными показателями отдельных статей бюджета;

- на основе статистического инструментария обработки данных нестационарных случайных процессов предложен метод оценки риска неисполнения бюджета при формировании и расходовании статей бюджета Забайкальского края;

- по авторской методике и созданному расчетному комплексу выполнен прогноз основных параметров бюджета Забайкальского края на период 2009-2011.

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в уточнении понятия риска неисполнения бюджета; разработке нового методического подхода к прогнозированию основных параметров регионального бюджета и анализу ликвидности средств регионального бюджета с учетом риска.

Практическая значимость диссертационной работы. Полученные результаты и выводы диссертации могут быть использованы:

- Правительством Забайкальского края, администрациями других субъектов федерации;

- научными сотрудниками, занимающимися исследованиями проблем анализа и прогнозирования региональных бюджетов;

- преподавателями высших учебных заведений в образовательном процессе в соответствующих темах и разделах учебных курсов и специальных курсах по экономике, финансам, а также при проведении практических семинаров. Апробация работы. Положения и выводы диссертационной работы в виде аналитических записок доведены до сведения и используются в управленческой практике Министерствами финансов и экономического развития Правительства Забайкальского края.

Результаты работы были предложены для использования и получены акты о внедрении: Комитет по финансам Читинской области (г. Чита, акт о внедрении от 14.01.2008 г.), Комитет экономики Читинской области (г. Чита, акт о внедрении от 09.07.2007 г.), Министерство экономического развития Забайкальского края (г. Чита, акт об использовании результатов от 17.11.2009 г.). Материалы исследования используются в учебном процессе Сибирской академии Государственной службы (справка о внедрении № 1697 от 23.10.2009 г.).

Основные положения диссертационного исследования докладывались на международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования управления предприятием в современных условиях» (г. Пенза, февраль 2000 г.), на международной научной молодежной конференции «Мир. Справедливость. Гуманизм» (г. Чита, апрель 2000 г.), на III международной научно-практической конференции «Теория и практика развития регионов России» (г. Пермь, ноябрь 2000 г.), на международной научной молодежной конференции «Новые идеи - новому тысячелетию» (г. Чита, март 2001 г.), конференции «Планирование инновационного развития экономических систем» (Санкт-Петербург, декабрь 2007 г.), конференция «Социально-экономическое развитие России: идеи молодых ученых» (Новосибирск, март 2008 г.), международной научно-практической конференции «Информационно-коммуникационные технологии в инновационной предпринимательской деятельности студентов» (Новосибирск, март 2009 г.).

Публикации. По результатам исследования опубликовано пятнадцать работ общим объемом 48,7 п.л., из них авторские - 16,9 п.л., в том числе одна статья в рецензируемом научном издании, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией, общим объемом 0,9 п.л., одна монография (22,7 п.л.), одно учебное пособие (4,2 п.л.).

Объем и структура работы. Работа изложена на 129 страницах основного текста, состоит их введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего 162 наименования, содержит 27 таблиц, 18 рисунков, 17 приложений.

## Место бюджета в системе финансовых потоков

Финансовая база для решения социальных проблем в регионе в настоящее время складывается из нескольких основных источников (см. рис. 1). Источники формируются в зависимости от региональной специфики, которая складывалась не один десяток лет, и поэтому конфигурация и пропорции этой финансовой базы являются экономическим следствием как административно-хозяйственной системы управления, так и хозяйственного механизма последнего десятилетия [78, 113].

Это проявляется в структуре отраслей специализации регионального хозяйства, предопределяется накопленным национальным богатством, инвестиционными возможностями, которые должны обеспечиваться соответствующей законодательной базой, нормами пользования недрами, землей и другими ресурсами регионов. Причем созданные в предшествующий семидесятилетний период региональные хозяйственные структуры достаточно консервативны, в том смысле, что собственных источников развития не всегда хватает, чтобы переходить к конкурентоспособным производствам, а инвестиционные процессы идут вяло [84, 92].

Переход предприятий к рыночным условиям хозяйствования на территориях субъектов федерации привел к усилению прямой зависимости размера собственных доходов бюджетов региона от эффективности функционирования региональной экономики. Существующие межбюджетные отношения как между центром и субъектом федерации, так и между субъектами федерации и муниципальными образованьями на территории позволяют частично за счет дотаций регулировать выполнение социальных обязательств перед населением .

Вместе с тем дифференциация этих условий привела к тому, что субъекты федерации оказались в различных группах по уровню депрессивности, конкурентных возможностей развития. Кроме того, в рамках отдельных субъектов федерации муниципальные образования оказались в неравных стартовых условиях для хозяйствования в рыночной среде [62, 102].

В современных условиях финансовое состояние многих регионов РФ характеризуется наличием дефицита местных бюджетов, значительным количеством убыточных предприятий, необеспеченностью доходами прожиточного уровня значительной части населения. Это порождает существенные риски функционирования региональной экономики, которые не удается быстро устранить.

В работе предлагается надежность (риск) экономического существования региона рассматривать в связи со сбалансированностью его доходов и расходов, которая достигается с некоторой вероятностью, вызываемой неопределенностью поведения всех субъектов региональной коалиции в рыночных условиях. На практике проявление неопределенности в управлении и рисков хозяйственной деятельности проявляется в последние годы в виде распространения неплатежей.

## Анализ основных групп показателей социально-экономического развития и финансового состояния Забайкальского края

Для проведения анализа межрегиональной оценки автором рассматривался Сибирский федеральный округ. Поскольку Забайкальский край входит в него, то для сравнения были взяты все его регионы. Выполненный анализ и оценка социально-экономического развития регионов, проведенный по отдельным показателям, позволяет сделать вывод о существовании дифференциации субъектов Сибирского федерального округа (СФО). Данный анализ был произведен с использованием методики СОПС8 и методики, предложенной консультационной фирмой «Корпус»9.

I. Анализ и оценка территориальной дифференциации пороговых характеристик социально-экономических процессов. Данный анализ в рамках настоящего исследования проводится в разрезе основных факторов. К числу таких факторов в первую очередь относятся: объемы промышленного производства, уровень безработицы среди экономически активного населения, снижение уровня жизни населения, бюджетно-финансовая устойчивость экономики регионов [101].

Для оценки субъектов Федерации использовалась группа критериальных показателей, наиболее концентрированно характеризующая данные деструктивные процессы. Определение исходного (базового) перечня регионов по каждому из факторов производится на основе сопоставления фактического регионального значения соответствующего критериального показателя с его средней пороговой величиной, отражающей средние по РФ условия воздействия каждого конкретного процесса на экономику и социальную сферу регионов. Данные средние пороговые параметры определяются экспертно с учетом территориальных различий интенсивности воздействия кризисных процессов и общей социально-экономической ситуации в субъектах РФ.

Для каждого из рассматриваемых социально-экономических процессов фиксируются два пороговых уровня (т. е. две пороговые величины критериальных показателей). Такой подход позволяет расширить рамки анализа и отслеживать тенденции развития Забайкальского края по сравнению с другими регионами.

Оценка территориальной дифференциации пороговых характеристик осуществляется путем практического учета влияния двух доминирующих факторов такой дифференциации, а именно различий регионов СФО по общему уровню их экономического развития, а также их различий по динамике изменения интенсивности конкретных социально-экономических процессов. Учет влияния на территориальную дифференциацию пороговых характеристик прочих факторов представляется нецелесообразным как ввиду не формализуемости степени влияния большинства этих факторов, так и неизбежности резкого усложнения всего методического инструментария анализа . кризисных процессов в территориальном аспекте [101].

С целью повышения степени достоверности оценки пороговых состояний в развитии конкретных социально-экономических процессов в территориальном разрезе учет фактора региональной дифференциации динамики изменения их интенсивности основывается на использовании наиболее адекватных приростных показателей. С другой стороны, учет фактора территориальных различий по уровню экономического развития базируется на использовании результатов сравнительной оценки субъектов РФ. В частности учитывается пять уровней интегральных оценок сравнительной степени экономического развития территории.

class3 **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДИК ФИНАНСОВОГО АНАЛИЗА**

**ПАРАМЕТРОВ БЮДЖЕТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ С УЧЕТОМ РИСКОВ**

class3 .

## Финансовой анализ бюджетных средств для обоснования обеспеченности социального развития края

В течение многих лет бюджет Забайкальского края характеризуется как дотационный. За последние три года консолидированный бюджет вырос в 1,4 раза. Произошли количественные и качественные изменения, связанные с изменениями в межбюджетньгх отношениях, а также с преобразованиями в экономике и социальной сфере. Значительный удельный вес в доходах бюджета занимает финансовая помощь из федерального бюджета. Нехватка собственных средств в региональном бюджете не позволяет в полной степени удовлетворять потребности края. Анализ расходных статей бюджета показал, что в последние годы происходит систематическое неполное исполнение по большинству статей.

Для анализа формирования статей расходов была применена методика анализа и прогнозирования основных параметров бюджета с учетом рисков применительно к выявлению возможности социального развития на уровне государственно запланированных нормативов. Это связано с тем, что данные статьи в бюджете занимают значительную долю (более 50 % от общей суммы расходов бюджета). Кроме того, в Забайкальском крае проблемы социальной политики очень актуальны. Поэтому было решено взять для анализа только одну расходную статью: расходы на социально-культурные мероприятия.

Расходы на социально-культурные мероприятия в 2008 г. занимают значительную долю в расходах консолидированного бюджета (68 %). При этом доминируют расходы на образование — 30,37 % и на здравоохранение и спорт - 21,19% (прил. 11).

Результаты применения данной методики для анализа формирования расходов на социально-культурные мероприятия, показало, что формализации эти виды расходов подаются с погрешностью до 20% при описании линейной зависимостью (коэффициент детерминированности (корреляции) r2 = 0,95779337) и до 56,6% - экспонентой (см. в прил. 12). Исключением является 2000 год, где погрешность более 100%. Это можно объяснить неустойчивостью бюджетирования переходного периода.

Одним из важнейших направлений в социальной политике при решении вопросов защиты личных доходов является поддержка беднейших слоев населения [99, 109]. Решающее значение в социальной защите этих слоев населения имеет развитая система денежных и натуральных пособий. Такая система существует во всех странах с рыночной экономикой и служит важным социальным амортизатором, смягчающим многие негативные последствия ее развития [130].