Косяков Иван Александрович. Формирование региональной системы бюджетного планирования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Екатеринбург, 2006.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/3737

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО

ПЛАНИРОВАНИЯ 9

1.1. Экономическая сущность бюджетного планирования 9

1.2. Классификация методов бюджетного планирования 28

1.3. Принципы трансформации методологий бюджетного планирования 38

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ МЕТОДОЛОГИЙ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ 49

2.1. Анализ затратного и результативного подходов к бюджетному планированию 49

2.2. сравнительный анализ результативных методологий бюджетного планирования 78

ГЛАВА 3. МЕТОДИКА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО

ПЛАНИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВОМ ОРГАНЕ РЕГИОНА И

ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ ЕЁ ПРИМЕНИМОСТИ 109

3.1. Методика формирования системы бюджетного планирования в финансовом органе региона, ориентированная на изменение условий функционирования бюджетной системы 109

3.2. Методика экспресс-оценки организации бюджетного планирования в финансовом органе региона 136

3.3. Результаты внедрения методики формирования системы бюджетного планирования в финансовых органах свердловской, Курганской и Кировской областей 144

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 159

ЛИТЕРАТУРА 165

ПРИЛОЖЕНИЯ 176

**Введение к работе**

Эффективность процессов (регламентов) и методов бюджетного планирования на региональном уровне (для субъектов и муниципальных образований РФ) непосредственно влияет на экономику Российской Федерации в части формирования консолидированного бюджета РФ и на экономику самих регионов.

В настоящее время в Российской Федерации проводится реформа бюджетной системы, суть которой состоит в переходе от идеологии контроля над затратами к идеологии управления результатами путем оптимальной децентрализации управления общественными финансами. Первый уровень децентрализации будет достигнут за счет реформы межбюджетных отношений (с 2006 г.), второй - за счет реформы бюджетного процесса (с 2007 г.), а третий - за счет реструктуризации бюджетной сети (с 2008 г.).

Регионы перешли на казначейское исполнение бюджета, что вызвало необходимость обработки и анализа больших объемов бюджетных данных. В финансовых органах стала обрабатываться информация не только в разрезе главных распорядителей бюджетных средств, но и в разрезе бюджетополучателей этих средств; значительно увеличилась детализация данных в приложениях к бюджету. Все это сделало неприменимыми существующие методы расчета бюджета и потребовало их пересмотра.

Чрезвычайно высока потребность финансовых органов регионов в совершенствовании систем бюджетного планирования. Это выражается в необходимости быстро и достоверно формировать множество вариантов расчета бюджетного плана, анализировать информацию из различных источников, обеспечивать «прозрачность» бюджета (в том числе в отношении расчетов и влияния различных участников процесса согласования бюджетного плана).

В финансовых органах регионов актуальна проблема перехода на новые методы расчета бюджета. В соответствии с концепцией бюджетных реформ в РФ, в настоящее время активно ведутся исследования в области организации среднесрочного финансового планирования и бюджетного планирования, ориентированного на результат.

В ближайшие годы ожидаются радикальные изменения в организации всего бюджетного процесса и его полная переориентация на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов. В этот период в связи с изменениями

методов бюджетного планирования значительно возрастет нагрузка на финансовые органы.

В диссертации предложены методики, позволяющие подойти к решению перечисленных выше проблем с позиций научного подхода.

**Предметом исследования**является организация бюджетного планирования в регионах Российской Федерации.

В качестве **объекта исследования**выступали финансовые органы Свердловской области и ряда других регионов Российской Федерации.

**Разработанность темы исследования**

*Общие вопросы теории финансов и бюджета*освещены в работах ученых СВ. Барулина, Г.Н. Белоглазовой, Д. Брюммерхоффа, Э.А. Вознесенского, О.В. Врублевской, Н.П. Грациановой, Л.А. Дробозиной, В.П. Дьяченко, АЛО. Казака, Т.М. Ковалёвой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Дж. Стиглица, Л.И. Якобсона, М.И. Яндиева и др.

*Проблемы логики и методологии системного исследования*представлены в работах И.В. Блауберга.

Известные *методы бюджетного планирования*освещены в исследованиях Центра Фискальной Политики (Г.В. Курляндская и др.). Основы среднесрочного планирования приведены авторским коллективом в рамках проекта «Финансовое планирование» ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Л.Э. Лимонов, А.П. Заостровцев, Д.В. Кадочников и др.). Изложение концепции бюджетного планирования, ориентированного на результат, проводилось также на основании материалов The Nelson А. Rockefeller Institute of Government, Fiscal Policies Studies Institute, The Urban Institute и др.

Проблема расчета потребностей населения в бюджетных ресурсах с использованием *натуральных показателей*наиболее полно освещена в исследовании коллектива авторов ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (НЛО. Одинг, Т.В. Власова и др.). Вопросы функционального назначения, возможности и необходимости использования *системы государственных минимальных социальных стандартов*в практике межбюджетных отношений раскрыты в исследованиях В.П. Иваницкого и Э.В. Пешиной.

Проблемы *бюджетного федерализма и межбюджетных отношений,*а также *концепция бюджетной реформы*освещена в работах В.В. Климанова, A.M. Лаврова и др.

Проблема обеспечения *прозрачности бюджета*освещаются в исследованиях Центра корпоративной конкурентоспособности Кендалла-Рассела Института Восток-Запад, а также во множестве других исследований, связанных с реформированием бюджетной системы РФ.

Отдавая должное всем названным ученым и научным организациям, приходится констатировать, что уровень разработанности проблематики формирования систем бюджетного планирования в финансовых органах регионов, включающей такие проблемы как организация совместной работы и взаимодействия сотрудников финансового органа региона, использование разрозненных бюджетных данных для планирования и анализа бюджета, обеспечение безболезненного перехода на новые методы планирования в ходе реформ бюджетной системы, представляется недостаточным.

**Целью исследования**является разработка научно обоснованной системы регионального бюджетного планирования и ее апробация в финансовых органах регионов Российской Федерации.

Для достижения цели были поставлены и решены следующие задачи:

изучить теорию бюджетного планирования и раскрыть экономическую природу понятия «система бюджетного планирования»;

систематизировать методы бюджетного планирования, проанализировать опыт развития и применения различных методов бюджетного планирования, исследовать принципы трансформации методологий бюджетного планирования;

сформулировать рекомендации по переходу на результативное бюджетное планирование;

обобщить опыт организации процесса бюджетного планирования в финансовых органах регионов, выявить наиболее характерные проблемы;

осуществить поиск и разработку комплексных решений по оценке и формированию системы бюджетного планирования в финансовом органе региона.

**Методы исследования,**использовавшиеся при подготовке диссертационной работы, включают с одной стороны серьезную эмпирическую часть, а с другой -подкреплены объемной теоретической и методологической базой.

В основе *эмпирической базы*диссертационной работы лежит исследование бюджетного процесса в финансовых органах субъектов РФ. Для проведения исследования использовался итерационный экспериментальный подход, который позволил постоянно улучшать его результаты. Также было проведено экспериментальное

исследование применимости предложенной модели бюджетных данных и схем организации расчетов к известным методам бюджетного планирования.

*Теоретической и методологической базой*исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых и специалистов, законодательные и нормативные акты РФ, методические и справочные материалы, данные периодических изданий.

**Научная новизна исследования**заключается в теоретическом и методологическом обосновании организации планирования бюджета региона с учетом изменчивости применяемых методов бюджетного планирования в контексте реформы бюджетной системы Российской Федерации.

Основные положения, подтверждающие научную новизну, следующие:

1. Разработана авторская позиция по экономической природе системы бюджетного планирования через конкретизацию системных понятий: «субъект», «объект», «инструмент» и «конечная цель управления» путем последовательного анализа систем управления бюджетом, бюджетного планирования, регионального бюджетного планирования.
2. Обоснован тезис об изменчивости методов бюджетного планирования; сформулированы принципы трансформации методологий бюджетного планирования с выделением в циклическом процессе трансформации пяти этапов: разработки метода, включения метода в состав методологии, применения метода, оценки результатов применения метода, включения метода в кодексы лучшей практики.
3. Выделены значимые элементы методологий бюджетного планирования и факторы, влияющие на эффективность применения методологий; выявлены зависимости между элементами методологий и факторами; проведена оценка текущего и требуемого реформой состояния факторов, на основании чего выработаны рекомендации по повышению эффективности проведения бюджетной реформы в РФ.
4. Предложена методика формирования региональной системы бюджетного планирования, содержащая в себе модель бюджетных данных и схем организации расчетов, концепцию организации коллективной работы по расчету бюджета, шаблон организации решения задач планирования бюджета региона и методику внедрения системы бюджетного планирования в финансовом органе региона; теоретически обоснована применимость модели бюджетных данных и схем организации расчетов к известным методам бюджетного планирования.
5. Предложена методика экспресс-оценки организации бюджетного планирования в финансовом органе региона с использованием небольшого набора показате-

7 лей, значения которых легко определяемы и характеризуют ключевые характеристики процессов, что выгодно отличает методику от существующих методик оценки.

Указанные положения соответствуют пункту 2.5 паспорта специальности ВАК 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Достоверность полученных результатов**определяется научной обоснованностью постановки проблемы и использовавшихся методов исследования, а также практическими результатами, полученными в ходе реализации результатов диссертационного исследования.

Теоретическая и практическая значимость работы

В исследовании предложены пути совершенствования планирования бюджета региона, позволяющие: обеспечить повышение результативности и эффективности обслуживания граждан; повысить прозрачность бюджетного планирования и обеспечить надежную статистическую базу; укрепить бюджетную дисциплину; повысить технические возможности планирования, и как следствие - высвободить время и предоставить необходимые инструменты для более качественно решения экономических задач; оперативно перейти на новые методы бюджетного планирования (в частности, на технологию среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат).

Результаты исследования могут быть использованы для совершенствования организации бюджетного планирования в финансовых органах регионов. Предложенная методика содержит конкретные решения, которые позволяют максимально быстро получить полезный результат.

Результаты исследования также могут быть использованы в образовательном процессе при подготовке специалистов экономического профиля.

Апробация результатов исследования

По проблемам диссертационного исследования автором опубликовано 7 печатных работ общим объемом 1,3 п.л.

Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на семинарах и конференциях, проводимых Министерством финансов Свердловской области для представителей финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований (Екатеринбург, 2003-2004 гг.), а также на Второй ежегодной конференции «Государство в XXI веке» (Москва, 2004 г.).

Важным практическим результатом исследования является разработанный на его базе программный комплекс «САПФИР», позволяющий после внедрения с при-

8 менением предложенных в диссертации методик получить эффект повышения качества планирования бюджета.

Результаты диссертационного исследования используются в финансовых органах Свердловской, Курганской и Кировской областей (включая 44 муниципальных образования), Липецкой области (включая 20 муниципальных образований), Мурманской области, города Сургута, Сургутского района, Удмуртской республики и ряда других регионов РФ. Опыт внедрений показал, что использование результатов диссертационного исследования позволяет существенно улучшить организацию бюджетного планирования в региональных финансовых органах.

Практическое внедрение подтверждается соответствующими документами.

**Структура и объем диссертации**

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего 121 наименование, и приложений; содержит 164 страницы основного текста, 15 таблиц и 51 рисунок.

class1 **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО**

**ПЛАНИРОВАНИЯ** class1

## Экономическая сущность бюджетного планирования

Теоретико-методологические основы бюджетного планирования мы последовательно раскроем через рассмотрение таких понятий как бюджет, бюджетная система, система управления бюджетом и система бюджетного планирования.

Уточним терминологию. Термин бюджет обозначает в экономической литературе различные объекты. Проблему определения сущности бюджета сформулировали М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти и другие: «Сложность выяснения сущности бюджета прежде всего связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Одно из них выражает совокупность особой сферы финансовых отношений, обусловленной существованием основного централизованного денежного фонда страны. Другое же связано с формой практического использования бюджетных отношений, с законодательным оформлением соответствующего финансового документа потому относится к надстроечным отношениям»1.

Как указано О.В. Врублевской , термин бюджет следует понимать как совокупность финансовых отношений; подразумевая под бюджетом документ (роспись государственных доходов и расходов), его логичнее называть бюджетным планом; если же под бюджетом понимается денежный фонд, его логичнее называть бюджетным фондом (рис. 1). С целью конкретизации понятий далее мы будем придерживаться этой терминологии.

В соответствии с определением Б.М. Сабанти «государственный бюджет... представляет систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций» .

## Анализ затратного и результативного подходов к бюджетному планированию

В этой главе в первую очередь мы проведем анализ двух различных методологий: затратной (которая имела место последнее время в России) и результативной (к которой мы постепенно движемся в ходе реформы бюджетной системы РФ).

Далее мы проанализируем опыт США по переходу на внедрению различных методологий бюджетного планирования, ориентированных на результат, систематизируем наиболее значимые элементы этих методологий и определяем факторы, влияющие на успешность внедрения этих методологий. Затем мы формальным образом оценим план реформы в РФ, выявим слабые стороны реформы и сформулируем рекомендации по переходу на среднесрочное бюджетное планирование, ориентированное на результат, в РФ.

Итак, проанализируем два существующих подхода к бюджетному планированию: затратный и результативный. В затратном подходе основное внимание уделяется управлению и детальному контролю затрат, при неявно заданных результатах. В результативной методологии предполагается контроль и управление результатами при установлении лишь верхних границ затрат86.

Страны, где ранее существовала централизованная система управления экономикой, так же, как, впрочем, и многие западные страны, используют затратный от подход к составлению бюджета (input budgeting) . Смысл затратного подхода изображен на рис. 12. Этот подход характеризуется таким методом планирования и распределения ресурсов, при котором связь между ресурсами и прямыми результатами их использования, включая результаты деятельности государственных учреждений, очень слаба, т.е. затратное бюджетное планирование ориентировано в первую очередь на имеющиеся ресурсы.

class3 **МЕТОДИКА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО**

**ПЛАНИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВОМ ОРГАНЕ РЕГИОНА И**

**ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ ЕЁ ПРИМЕНИМОСТИ** class3

## Методика формирования системы бюджетного планирования в финансовом органе региона, ориентированная на изменение условий функционирования бюджетной системы

Проводимая в стране бюджетная реформа наряду с административной реформой влечет за собой введение новых форм взаимоотношений между региональной властью и органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, предполагает особый подход к организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Законодательство требует от бюджетных отношений прозрачности, четкости и контроля, скорости и удобного доступа к большому объему бюджетных данных.

Существующие методики формирования бюджетного планирования ориентированы на описание конкретных методов и подходов к бюджетному планированию. Не смотря на то, что эти методики могут содержать подробное описание используемых методов бюджетного планирования, на практике требуются значительные усилия для внедрения описанных методов в финансовом органе региона. Кроме этого, они не дают ответ на вопросы о разграничении ответственности работников финансовых органов и об оптимальном выделении базовых сущностей и структур расчета, устойчивых к изменениям используемой методологии бюджетного планирования.

В диссертации предложено решение перечисленных выше задач и проблем благодаря применению авторской методики формирования системы бюджетного планирования в финансовом органе региона, ориентированной на изменение условий функционирования бюджетной системы. Предлагаемая методика решает проблемы обеспечения прозрачности бюджета, результативности расходов, совершенствования организации расчетов, поддержки трансформации методологии бюджетного планирования, повышения качества бюджетных данных. Методика автора позволяет формализовать методологию бюджетного планирования, представить используемые методы в единых формализованных терминах, разграничить области ответственности, поддержать и спланировать изменения.

Проблему обеспечения прозрачности бюджета мы сформулируем следующим образом. Руководству региона (законодательной и исполнительной власти) необходимо иметь наиболее полную картину расходов, доходов, заимствований региона.

Правительство региона при согласовании бюджета должно иметь непротиворечивую и объективную картину состояния субъекта РФ и находящихся на его территории муниципальных районов и поселений. В настоящее время этой информации нет, или она не учитывается. Например, часто нет полной информации по расходам местных бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе, обусловленных уже существующими обязательствами.

Законодательная власть региона при принятии бюджета должна обладать наиболее полной информацией по принимаемому бюджету и бюджетам предыдущих периодов. Нужна возможность детализации произвольных статей бюджета и возможность анализа сценариев «что-если» (например, как будет выглядеть бюджет, если увеличить зарплату бюджетникам на 10%, и за счет каких ресурсов можно покрыть эти расходы).

Проблема обеспечения прозрачности бюджета еще более актуальна на федеральном уровне, т.к. существует проблема отсутствия у руководства страны информации о состоянии дел на нижних уровнях бюджетной системы РФ.

Предлагаемая методика позволяет представить данные из разнородных бюджетных источников в единой структуре расчета, что позволит обеспечить необходимую прозрачность бюджета для принятия исполнительной и законодательной властью региона обоснованных управленческих решений.

Результативность расходов. Еще одна актуальная проблем бюджетного планирования состоит в том, что в настоящее время при расчете бюджета часто не принимается во внимание соответствие производимых затрат и соответствующих им результатов. Не определены желаемые результаты и связи между ними, соответствующие показатели экономической эффективности и результативности. При планировании не анализируются альтернативные варианты выполнения программ и их вклад в достижение конечных целей.

В результате в бюджетном плане региона часто содержатся расходы, которые осуществляются по инерции, хотя реальной потребности в них может не существовать, либо можно было бы решить существующие проблемы альтернативными способами, предусматривающими более экономное использование бюджетных средств.

Результативные подходы в планировании бюджета позволили бы сэкономить бюджетные средства, либо использовать их более эффективно, однако внедрение результативного подхода к планированию налагает дополнительные требования на организацию расчетов и анализа.

Предлагаемая методика содержит в шаблоне организации расчетов различные методы результативного бюджетного планирования, что позволит с ее использованием реализовать подходы в части бюджетирования, ориентированного на результат: управление бюджетными программами (региональными и ведомственными); расчет на основе перечня бюджетных услуг и нормативов затрат на услуги; подготовку докладов распорядителей о результатах и основных направлениях деятельности; мониторинг результативности принятых программ.