Жуткина Татьяна Петровна. Экономическая эффективность использования трансфертных платежей (На примере Республики Мордовия) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саранск, 2001 236 c. РГБ ОД, 61:02-8/63-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРАНСФЕРТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ 9-83

1.1. Необходимость реформирования межбюджетных отношений 9-40

1.2. Развитие механизма горизонтального бюджетного выравнивания 40-64

1.3. Методы распределения трансфертных платежей между элементами хозяйственного комплекса 64-83

Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСФЕРТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ 84-131

2.1. Общая характеристика хозяйственного комплекса Республики Мордовия как дотационного региона 84-96

2.2. Анализ использования производственного потенциала в отраслях Республики Мордовия 96-116

2.3. Анализ межбюджетных отношений в Республике Мордовия 116-131

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСФЕРТОВ 132-167

3.1. Обоснование критерия эффективности распределения трансфертных платежей 132-153

3.2. Разработка методики распределения трансфертных платежей 153-167

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 168-172

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 173-190

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Развитие и закрепление демократических основ российского государства, построение реального федерализма в России в современных условиях зависят от создания правовых, экономических и методических основ взаимоотношений бюджетов всех уровней: федерального, субъектов федерации, местных. От того, насколько успешно будет решена проблема построения бюджетного федерализма, зависит создание оптимальных условий для выравнивания социального и экономического положения регионов, снижения их зависимости от федеральной финансовой помощи и постепенного перехода большинства из них (кроме регионов с особыми природно-климатическими условиями) на условия преимущественного самофинансирования. В конечном счете именно обеспечение всем гражданам равноправных условий независимо от территории проживания является целью демократических преобразований и реформирования российской экономики. Принципиальное значение для этого имеет выработка обоснованной концепции развития бюджетной составляющей российского федерализма, которая должна базироваться на анализе исторического опыта России в этой сфере, а также на опыте развитых стран.

Становление федерализма неизбежно влечет за собой переход к децентрализации управления экономикой, приведет к утрате Центром монополии на разработку экономической политики. Попытки осуществления такого перехода предпринимались неоднократно, но только с введением новой Конституции и началом проведения реформ появились реальные предпосылки воплощения децентрализации в жизнь. Проведение скорректированных действий федеральных, региональных и муниципальных исполнительных органов власти в ходе проведения реформ и структурных изменений в экономике должно обеспечивать возможно равные условия для адаптации к ним территорий с различными стартовыми условиями и возможностями дальнейшего развития, включая природно-климатические. Это предполагает, что при выработке системы финансо-

во-экономических отношений а рамках Федерации с решением задачи формирования нового механизма для обеспечения общегосударственных интересов и осуществления государственного регулирования процессов развития производительных сил страны и ее территорий, следует выработать систему взаимосвязанных, конструктивных мер и механизмов для вхождения в новые экономические условия каждого региона с учетом его специфики и обеспеченная его интересов, как субъекта Федерации или муниципального образования и не противоречащих интересам Российской Федерации в целом. Для этого властью в первую очередь должны быть предпринимаемы меры по оптимизации соотношения между свободным и регулируемым рынком, по выработке финансово-экономических механизмов такого регулирования и стимулирования регионального развития.

Оптимальная организация федеративных отношений создает условия для ускоренного решения всех вопросов социально-экономического развития страны, финансового оздоровления экономики субъектов федерации, способствует эффективному взаимодействию их хозяйств на едином экономическом пространстве России, с учетом рационального использования положения, природно-климатических условий, человеческого и ресурсного потенциала.

В то же время согласованные усилия и взаимодействие всех уровней власти должны исходить из принципа реалистичности планов и финансовых обязательств каждого их них и исключить возможность принятия односторонних решений в пользу одних субъектов федеративных отношений за счет других. Только при таком условии можно решить проблему чрезмерной поляризации регионов по уровню жизни населения, обеспечить самостоятельность их развития и ответственность власти за проводимую ею политику в экономике и социальной сфере. Все перечисленное выше позволяет сделать вывод об актуальности тематики исследования.

**Состояние изученности проблемы. В**научной отечественной и зарубежной литературе различным аспектам теории и практики распределения фи-

нансовых ресурсов (трансфертов) между регионами уделяется достаточно большое внимание. Среди зарубежных авторов можно назвать А. Бретона, X. Блохлигера, П. Кругмана, М. Обстфельда, К. Херрманн-Пиллата, Ф. Хенсона и др. В нашей стране проблемы, связанные с экономической эффективностью использования трансфертов, нашли свое отражение в трудах И.М. Бусыгина, А.Е. Дворецкои, A.M. Лаврова, А.Е. Пробста. В 90-х гг. развитие исследований в этом направлении связано с именами Л.И. Абалкина, О.В. Богачевой, В.Н. Лексина, A.M. Позднякова, И.А. Умновой, А.Н. Швецова и др. Однако лишь отдельные труды, в частности, А.Г. Игудина, СИ. Лушина, М.М. Мин-ченко, О.С. Пчелинцева и некоторых других ученых были посвящены вопросам определения экономической сущности трансфертов и методике их распределения.

На современном этапе реформирования экономики особое значение для научных исследований и практики деятельности как производственного, так и непроизводственного секторов приобретает разработка механизма распределения трансфертных платежей и определения их эффективности с использованием в качестве критерия оценки финансового состояния регионов бюджетной потребности по расходам на одного жителя. Данное положение явилось определяющим при постановке цели и задач настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является разработка методов оценки экономической эффективности распределения и использования трансфертов между уровнями бюджетной системы. В соответствии с поставленной целью в диссертации решались следующие задачи:

изучение теоретических основ формирования системы межбюджетных отношений в современных условиях;

исследование теоретических подходов к определению экономической сущности и эффективности трансфертов;

анализ состояния и динамики производственного потенциала в отраслях хозяйства Республики Мордовия и оценка влияния трансфертов;

изучение действующих методик распределения трансфертов и экономическое обоснование их величины;

выработка рекомендаций по совершенствованию методики распределения трансфертов и определения их необходимой величины.

**Объектом исследования**в диссертационной работе является система отношений федеральных и региональных органов управления по распределению и использованию трансфертов.

**Предмет исследования**составляют процессы распределения и использования трансфертных платежей.

**Теоретическую и**методологическую основу диссертации составили труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам экономической эффективности трансфертных платежей; материалы международных, всероссийских и региональных научных и научно-практических конференций и семинаров. В работе использованы законодательные акты и другие нормативно-правовые документы Российской Федерации и Республики Мордовия.

Информационной базой исследования послужили данные органов государственной статистики, материалы министерств и ведомств Республики Мордовия.

Аналитическая часть работы выполнена на основе обработки информации ряда ведущих промышленных и сельскохозяйственных предприятий Республики Мордовия.

Для решения поставленных задач были использованы методы комплексного экономического, абстрактно-логического анализа и синтеза, экономико-статистического анализа, наблюдения, сопоставления.

**Научная новизна исследования**заключается в решении комплекса вопросов, связанных с повышением экономической эффективности распределения и использования трансфертов, направленных в депрессивные регионы. Основные результаты диссертационного исследования, выносимые на защиту, состоят в следующем:

обобщены основные теоретические положения реформирования межбюджетных отношений, в частности, уточнены функции межбюджетного регулирования;

обоснована необходимость использования трансфертов как эффективного средства финансового воздействия, обеспечивающего вывод депрессивных регионов из кризиса и переход к устойчивому экономическому развитию на основе привлечения собственных финансовых ресурсов;

определены критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с учетом поддержания социальной справедливости и использования стимулов для рационализации бюджетных расходов и повышения собираемости налогов на региональном и местном уровнях управления;

разработан комплекс мер по совершенствованию методов распределения трансфертных платежей в рамках межбюджетных отношений внутри региона на основе поощрения экономического роста муниципальных образований;

выработаны рекомендации по повышению эффективности управления регионом, определяющие необходимость корректировки финансово-экономических параметров его хозяйства с учетом приоритетов и условий федеральной бюджетной политики.

**Практическая значимость работы.**Основные теоретические положения и выводы диссертации доведены до уровня конкретных предложений по улучшению финансового положения районов Республики Мордовия и других субъектов Российской Федерации в процессе взаимодействия местных и региональных бюджетов. Отдельные разработки используются Правительством Республики Мордовия и районными администрациями по дальнейшему развитию межбюджетных отношений.

**Апробация темы.**Основные теоретические и практические положения диссертационной работы обсуждались на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы современного социально-экономического развития

общества» (Саранск, 1999 г.), на межвузовской научно-практической конференции «Социально-экономические, правовые проблемы и основные направления развития потребительской кооперации» (Чебоксары, 1999 г.), на научно-методической конференции «Социальное и экономическое развитие потребительской кооперации Республики Мордовия в условиях перехода к рыночным отношениям» (Саранск, 1999 г.), на научно-практической конференции «Потребительская кооперация - социально ориентированная система» (Чебоксары, 2000 г.), на межвузовской научно-практической конференции «Кооперативная самобытность в новом тысячелетии» (Чебоксары, 2001 г.).

Результаты диссертации применяются в учебном процессе при проведении занятий по курсам «Экономическая теория», «Теория и история кооперативного движения» студентами специальности «Финансы и кредит» в Саранском кооперативном институте Московского университета потребительской кооперации.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 8 научных работах, 2 из которых написаны в соавторстве, общим объемом 1,0 п. л.

**Структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 213 источников. Работа содержит 19 таблиц, 12 рисунков и 18 приложений.

## Необходимость реформирования межбюджетных отношений

Характер и результаты развития российских регионов в 90-е годы - это результат рыночных реформ и переходного периода. Новые цены, имущественные сектора и связанная с ними деятельность, ослабление централизма и государственного протекционизма, конкуренция и открытость привели к переоценке и перестройке отраслевых и региональных пропорций. Поэтому «...в любой стране мы имеем дело не с одним, а с рядом переходных процессов, имеющих место в разных сферах (политической, экономической и социальной), и характер этих процессов часто асинхронный»[163, с.76].

Переходные процессы в экономике России анализировались неоднократно в экономической литературе [157 - 162 и др.]. Региональные политические разногласия, фрагментация экономического пространства, упадок производства и депрессия, деиндустриализация, обнищание, безработица, приостановленная демографическим кризисом и вторичной аграризацией, - вот некоторые новые тенденции которые часто упоминаются. Региональные проблемы в настоящее время обостряются из-за увеличения неравенства в развитии регионов и проявлений регионализма, в хозяйственной и организационно-правовой практике.

Социально-экономические показатели с динамикой местных особенностей часто получают различные названия. Новейшие региональные сдвиги в России проходили активно, но полная картина изменчива и сложна. Она зависит от предмета, времени и места. Общий упадок не исключает подъем, а в некоторых случаях и наоборот. Внутри групп (лучшие, худшие или средние территории) выравнивание в том или другом направлении может сопровождать общее отклонение.

В этом случае промышленное производство может послужить характерным примером. Прежде его рост сопровождался региональным выравниванием благодаря классическим промышленным взаимопроникновением. В 1990 -1996 гг. тенденция общего спада сопровождалась новым расхождением, которое еще усилилась в 1997 г., в первом году частичного подъема (нарушенного в 1998 г. второй кризисной волной). Подобные события наблюдались в 11 основных районах страны. Разрыв между ведущим районом-производителем и наиболее отсталым уменьшился с 5 - 10-кратного в 60 - 70-х годах до 1,4 раза в 1990 г., а затем снова вырос до 2,5 раз. Однако статистический профиль дает иную картину. Изменение структуры производства при переходе к рынку и, соответственно, цен на продукцию в пользу добывающих и низкотехнологичных отраслей привели к сдвигу основных работающих мощностей российской промышленности на восток. Доля Сибири увеличилась с 20 до 25 % в неизменных ценах и до 30 % в действующих ценах. Старый промышленный центр, возглавляемый Москвой, уступил свою позицию срединному поясу Ямал - Урал -Волга (45 - 50 % промышленного производства и экспорта РФ). В то же время общий индекс вариации увеличился благодаря потерям слабых регионов, включая зоны с поздним (филиальным) развитием высокотехнологичных отраслей [163,с.77].

По данным статистики труда, за 1990 - 1999 гг. российская промышленность и строительство потеряли {Ц часть рабочих мест (10,8 млн. человек). Эта цифра была еще занижена: много рабочих мест считались занятыми, хотя людям не платили зарплату, и они фактически зарабатывали на стороне. Сервисный сектор за счет этого всюду пополнялся, выравнивая показатели региональных структур занятости. Разрыв между самыми высокими и самыми низкими долями торговли и сферы услуг не увеличился ни на макрорегиональном (Дальний Восток - Северный Кавказ), ни на региональном уровне. Но это явление, сопровождавшееся растущей неравномерностью в спаде промышленных секторов, едва ли можно назвать прогрессивным явлением, скорее, - вариацией процесса деиндустриализации. Сервисная экономика, основанная на стабиль 11 ном платежеспособном спросе, остается недоступным идеалом для российских регионов. Финансовые сектора Москвы и Санкт-Петербурга по занятости составляли 9 % от итога по РФ в 1990 г. и 20 % в 1995 г.; уровень региональной (78 единиц) вариации в долях сектора увеличился в 3,6 раза [163,с.78].

Во многих периферийных регионах отмечается рост занятых в сельском хозяйстве. Их тоже намного больше, чем по статистике: доля работоспособного населения, зависимого от земли (подсобного хозяйства), составляет не менее 30 % вместо формальных 15 % по РФ и до 60 - 80 % в аграрных районах. Даже анализ официальной статистики показывает, что разница в долях добывающей промышленности и сельского хозяйства по регионам растет. Однако такую не-оаграризацию нельзя интерпретировать как прогрессивное расхождение - это чисто кризисный феномен выживания с помощью традиционного натурального хозяйства, типичный для российской провинции в любые смутные времена.

Внутрирегиональные различия еще больше увеличивают многообразие переходных процессов в России, создавая во многих бедных районах островки относительного (в том числе финансового) благополучия. Обычно это местные центры ТЭКа, некоторые другие промышленные узлы, курорты и окрестности городов-гигантов. Есть и другие источники локального успеха. Если целые регионы (Ингушетия, Калмыкия) приобретали «оффшорный статус» на сравнительно короткое время, то более 40 военно-промышленных городов сохраняли льготы практически бес/пошлинных зон дольше, и этой привилегии их теперь не легко лишить.

## Общая характеристика хозяйственного комплекса Республики Мордовия как дотационного региона

Республика Мордовия расположена в центральной части русской равнины, и междуречье Оки и Суры. Особенностью ее положения является наличие общих границ с экономически более развитыми районами Центра и Поволжья. Территория республики составляет 26,2 тыс. км с населением 921,3 тыс. человек: городское составляет 58,0 %, сельское - 42 % [66, с. 59].

Республика разделена на 22 административных района (табл. 2.1). В ее столице, г. Саранске, выделено три городских района. На ее территории города республиканского подчинения (Саранск, Рузаевка, Ковылкино) и четыре районного подчинения (Ардатов, Инсар, Краснослободск, Темников), 19 поселков городского типа и 137 сельских населенных пунктов.

Большое значение на экономическое развитие Мордовии оказывало в прошлом и продолжает оказывать сегодня ее экономико-географическое положение на пересечении железнодорожного пути, проходящего с восточной части территории, связавшего Север и Поволжье, Нижний Новгород и Пензу, закрепило благоприятное транспортно-географическое положение и оказало существенное воздействие на специализацию и географию хозяйства. Поэтому большую организационную роль приобретают крупнейший железнодорожный узел г. Рузаевка и административный центр территории г. Саранск. Существующие сейчас экономические связи стали более тесными и определили структуру отраслей промышленности, ориентированной на использование привозного сырья, деталей, узлов.

Заметно сказывается также и влияние окружающих республику крупных центров - Москвы, Нижнего Новгорода, Пензы, Ульяновска.

Мордовия - это индустриально-аграрная республика со специализацией промышленности на отраслях неметаллоемкого машиностроения, ориентирующихся на привозное сырье и собственные трудовые ресурсы, а также на отраслях использующих местное сырье (деревообработка, производство строительных материалов, пищевая промышленность).

Географическое положение Мордовии в регионе с достаточно благоприятным умеренно-континентальным климатом, сочетанием плодородных черноземных и менее качественных серых лесных почв способствуют развитию многоотраслевого сельского хозяйства с производством зерна, картофеля, сахарной свеклы, мяса, крупного рогатого скота, свиней, молока.

Природные условия территории являются одним из важных факторов, оказывающих воздействие на развитие и размещение хозяйства, особенно его аграрной сферы. «При прочих равных условиях, - отмечал Н.Н. Баранский, -различия в природных условиях сплошь и рядом оказываются решающими для объяснения различий в производственном направлении сельского хозяйства от места к месту» [47, с. 73].

При современном уровне развития производительных сил учет их влияния в формировании и размещении отраслей агропромышленного комплекса приобретает все большее значение.

Почвы Мордовии различны по плодородию и при правильном использовании могут давать высокие урожаи. Для анализируемого региона характерно сочетание выщелоченных и оподзоленных черноземов и комплекса серых лесных почв с небольшим распространением дерново-подзолистых почв (табл. 2.2) [200, с. 63].

## Обоснование критерия эффективности распределения трансфертных платежей

Российская Федерация включает в себя 89 самостоятельных субъектов со своими конституциями, уставами, законами, структурой власти. При этом за период, начиная с 1992 г., игнорировались: численность титульного населения, состояние финансовой и экономической базы новых субъектов для их самостоятельного развития, уровень социально-этнических проблем, система сложившихся хозяйственных связей, способность создать эффективное управление, возможности реального использования на их территории имеющихся природных ресурсов. Это стало одной из основной причин того, что за 1992 - 1999 гг. товарный оборот между субъектами Федерации сократился в 5 раз, а сохранившиеся экономические связи на 80 % осуществляются посредством бартера и взаимозачетов. Возникло губительное противоречие - создаваемая рыночная экономика объективно требует единого экономического пространства, емких рынков, а субъективная разделенность и самостоятельность регионов тормозят этот интеграционный процесс.

Федеральные и региональные руководители, некоторые экономисты отношения между Центром и регионами нередко сводят к двум аспектам - Центр не доволен местным законодательством и непрерывными обращениями губернаторов с просьбами выделить больше денег. Регионы не довольны тем, как распределяется федеральный бюджет (кто ближе к власти, получает больше), задержками в перечислении средств на заработную плату бюджетникам, финансирование государственного заказа, по трансфертам, инвестициям под утвержденные федеральные программы. Разделение налоговых платежей, трансфертов, предоставление льгот - результат субъективного перераспределения денежных средств, хотя формально на основе закона. Страдают при этом не только бедные регионы, но и регионы-доноры, поскольку кто лучше работает, больше отдает. Выдача Центром средств выживания порождает психологию иждивенчества( см. прил. 15).

Существующий бюджетный федерализм не выведет страну из кризиса. Он сам нуждается в коренном реформировании. В связи с этим возникает ряд вопросов. Каковы объективные нормативы достаточности консолидированных бюджетных средств в расчете на каждого жителя страны, региона? На каких объективных критериях в расчетах базируется разделение доходов и расходов между федеральным, региональным и местным бюджетами? Уровень душевных доходов в регионах по сравнению со среднероссийскими годится для анализа, но не в качестве критерия распределения, поскольку статистический доход предположительно от 30 до 60 % ниже фактического. Почему реально не сокращаются расходы на государственное управление даже в дотационных регионах? Почему бы регионы, которые имеют устойчивый отрицательный по доходам бюджет, не подвергнуть процедуре реструктуризации? Возможно, некоторые из них, объединить с другими в более крупные административно-территориальные и экономические образования. При этом расширятся кооперативные производственные связи, рынки сбыта, возможности совместного освоения и использования имеющихся мощностей и природных ресурсов, развития местной инфраструктуры, сократятся расходы на содержание администраций [139, с. 48].

Впервые за последние годы у Правительства имеется четкая программа действий в этой важнейшей сфере - Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг. и План-график мер по ее реализации. Выполнение этих документов уже началось, и сегодня мы имеем не только планы действий, но и первые результаты.

Есть точка зрения, что следует восстановить жесткую централизацию бюджетной системы, похожей на то, что у нас было раньше: с ежегодным согласованием и утверждением бюджетов вышестоящими органами, покрытием «планового»дефицита, дифференциацией нормативов распределения доходов под плановые доходы и т. д.

Другая позиция состоит в том, что нужна «конфедерализация» бюджетной системы, переход к так называемой «одноканальной модели», когда каждый регион собирает у себя сколько может, а потом платит в общий котел сколько хочет (или сколько удастся «отстоять» от поползновений центра).

Думается, что оба подхода не решают ни одной из проблем, зато создают множество новых.

Общее направление движения - реальный бюджетный федерализм. Это отнюдь не теоретическая конструкция, а апробированный многими странами путь решения конкретных проблем.

Почему большинство стран, не обязательно федеративных, идут по пути децентрализации бюджетной системы? Для этого есть множество чисто политических причин и всего одна экономическая. Она имеет решающее значение. Разумная децентрализованная система более эффективна.

В такой системе отношение между уровнем налогообложения и качеством и количеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем «подстраивается» под интересы и предпочтения населения разных регионов и муниципалитетов. В результате каждый рубль налогов в среднем начинает приносить обществу и гражданам большую отдачу.