Алиева Елена Ярагиевна. Влияние бюджетной политики на социально-экономическое положение региона на примере Республики Дагестан : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 166 c. РГБ ОД, 61:03-8/1277-7

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Роль бюджетной политики и методы ее реализации 7

1.1. Понятия и основные принципы бюджетной политики в России 7

1.2. Основные понятия бюджетной системы в Российской Федерации 29

1.3. Роль межбюджетных отношений в формировании

бюджетной политики 53

ГЛАВА 2. Современное социально-экономическое положение региона на

примере Республики Дагестан 72

2.1. Основные показатели социально-экономического развития Республики Дагестан 72

2.2. Анализ доходов и расходов Республики Дагестан 83

ГЛАВА 3. Совершенствование бюджетной политики и оценку ее влияния на социально-экономическое развитие региона 96

3.1. Изыскание необходимых и достаточных величин доходов ... 96

3.2. Применение методики государственного выравнивания бюджетной обеспеченности субъекта федерации 113

3.3. Предложения по формированию местных бюджетов Республики Дагестан 118

3.4. Влияние бюджетной политики на уровень социально-

экономического развития региона 125

Заключение 131

Список литературы 137

Приложения 144

**Введение к работе**

На протяжение ряда лет, с момента провозглашения России независимым федеративным государством встал вопрос о регулировании отношений между «Центром» и субъектами федерации, по поводу разграничения властных полномочий в отношении определения источников доходных поступлений и финансирования статей расходов бюджетов соответствующего уровня.

Законодательно закрепить порядок урегулирования этих отношений, призвана модель бюджетного федерализма. В основе такой модели лежат три главные составляющие, которые являются условиями их эффективного функционирования. Во-первых, четкое разграничение полномочий между уровнями власти по расходам. Во-вторых, наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными функциями. В-третьих, сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов, с тем чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг.

Отечественная бюджетная система основывается на четырех федеральных налогах: НДС, налоге на прибыль, акцизах и налоге на доходы физических лиц, составляющих более 80% доходов консолидированного бюджета и используемых бюджетами разного уровня в порядке долевого участия.

Согласно действующему федеральному законодательству, доходы территориальных бюджетов преимущественно состоят из закрепленных за ними и регулирующих доходов, что свидетельствует об ограниченных возможностях формирования доходной части бюджетов местных органов власти, зависимости от вышестоящего уровня, непостоянстве источников территориальных доходов. На практике это приводит к тому, что доходы бюджетов в разные годы могут различаться на 20-25% как в сторону увеличения, так в сторону и уменьшения. Все это не позволяет более или менее четко прогнозировать экономическое состояние бюджета территории даже на среднесрочный период, не говоря уже о долгосрочном.

Страны, использующие подобную модель, компенсируют заложенные в нее недостатки, такие как тенденция к излишней централизации фискальных функций, превращению местных органов власти в фактически агентов центральных структур, четким распределением бюджетных полномочий между разными уровнями власти, предоставлением значительных прав территориям по определению их доли в совместных налогах и законодательным закреплением согласованных пропорций в совместных налогах, а также созданием эффективных механизмов коррекции бюджетных диспропорций.

В России при отсутствии необходимых стабилизирующих мер, недостатки проявляются в уязвимости формирования доходной части как федерального, так и регионального бюджета, поскольку регионы могут не выполнять своих обязательств по перечислению налогов в федеральный бюджет, а центральные органы могут произвольно менять пропорции распределения налогов, опустошая региональные бюджеты.

В связи с этим вопрос об изыскании источников пополнения территориальных бюджетов выдвигается на первый план. Именно от качества бюджетной политики и заложенных в нее параметров зависит дальнейшее развитие, или отсутствие его, социально-экономического положения конкретных регионов.

Поиск новых источников должен базироваться, в первую очередь, на эффективном использовании имеющегося в регионе потенциала, в том числе и налогового, а не довольствоваться вливаниями, осуществляемыми федеральным бюджетом в качестве финансовой помощи.

Острой проблемой межбюджетных отношений остается распределение финансовой помощи региональным бюджетам. В большинстве своем определение потребности региона в дополнительных ресурсах носило характер соглашения между «Центром» и регионом и основано на субъективном подходе в каждом конкретном случае. Такого рода соглашения не способствуют стимулированию регионов опираться на собственные «силы», а порождают лишь иждивенческие настроения региональных органов власти. Действи тельно, легче убедить федеральный Центр в необходимости увеличения сумм финансовой помощи, чем реально оценить свои возможности и предпринять необходимые меры для реализации имеющихся потенциальных ресурсов региона.

Цель диссертационной работы состоит в оценке влияния бюджетной политики государства на социально-экономическое положение региона, через проведении анализа собственных и изыскание дополнительных источников финансовых поступлений в бюджет региона, с применением методики распределения налоговых поступлений по бюджетам соответствующего уровня на примере Республики Дагестан.

В соответствии с поставленной целью предстоит решить следующие задачи:

1. определить понятие «бюджетная политика»;

дать характеристику основным понятиям бюджетной системы Россий ской Федерации.

3. определить роль межбюджетных отношений в формировании бюджетной политики.

4. оценить социально-экономическое положение и возможные перспективы дальнейшего развития Республики Дагестан в динамике за период 1994-2002 годы;

5. проанализировать имеющиеся источники поступления финансовых ре- сурсов в региональный бюджет и оценить возможность изыскания дополнительных;

6. исследовать методики вертикального и горизонтального выравнивания с учетом действующей и опыта зарубежных стран;

7. сформулировать предложения по формированию местных бюджетов Республики Дагестан;

8. оценить влияние федеральной и региональной бюджетной политики на социально-экономическое развитие региона. Объектом исследования в диссертационной работе являются отношения по формированию бюджетной политики Республики Дагестан.

Предметом исследования является федеральный и региональный бюджеты (бюджет Республики Дагестан) с точки зрения политики проводимой в отношении них и влияния, которое она оказывает на социально-экономическое состояние конкретного региона.

Теоретической и методологической основой послужили исследования в области государственного регулирования экономики, бюджетного процесса, регионоведения, межбюджетных отношений, экономическая литература, материалы, опубликованные в периодических изданиях, законодательные и правовые акты Российской Федерации и Республики Дагестан, официальные сайты Министерства Финансов и Министерства по налогам и сборам Российской Федерации и Республики Дагестан.

Научная новизна результатов, полученных автором в процессе исследования, может быть изложена в следующих основных положениях: S дано определение бюджетной политики;

s в процессе анализа предложена классификация субъектов Российской Федерации с точки зрения участия их в создании валового регионального продукта федерации в целом; s уточнено определение межбюджетных отношений с точки зрения федерального и регионального бюджетов; s впервые специальное внимание в диссертационном исследовании уделено зарубежному опыту в процессе вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации применительно к российскому опыту;

s предложены шаги по снижению уровня дотационности регионального бюджета, за счет использования имеющегося потенциала регионального развития; s даны новые предложения, достижение которых, на региональном уровне, позволили бы обеспечить муниципальные бюджеты дополнительными источниками их пополнения.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования полученных результатов для поэтапного снижения дотационности регионального бюджета, как одного из основных направлений бюджетной политики, за счет использования имеющегося потенциалв регионального развития.

Апробация результатов работы.

Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления - 2000» (г. Москва, октябрь 2000 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления - 2001» (г. Москва 2001 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления - 2002» (г. Москва 2002 г.), 17 Всероссийской конференции молодых ученых и студентов «Реформы в России и проблемы управления» (г. Москва, февраль 2002 г.),

Публикации по теме.

По теме диссертационной работы автором опубликовано 4 работы об- t щим объемом

Структура работы.

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы (78 наименований), 10 приложений. Текст работы изложен на 166 страницах, включает 21 таблицу 6 диаграмм.

## Понятия и основные принципы бюджетной политики в России

Бюджетная политика является ключевым звеном экономической поли тики государства. От качества федерального бюджета, заложенных в него па раметров зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния России на международной аре не, и даже предпринимательская активность граждан.

В первую очередь бюджетная политика связана с разработкой и использованием государственного бюджета и бюджетов территориально административных единиц. Главная ее задача - способствовать устойчивому и эффективному экономическому развитию страны посредством оптимизации сбора налогов или рационального планирования государственных расходов.

Объем обеспечения функций государства определяется бюджетной политикой и реализуется через государственный бюджет роль, которого в экономике государства меняется в соответствии с меняющимися условиями эко-номического развития.

Представление о месте бюджета в государстве с течением времени менялось. Адам Смит (XVII век) считал не рациональным перераспределение средств через бюджет, так как, в этом случае нарушается механизм саморегулирования рынка . В отличие от А. Смита Альфред Маршалл в своей теории подробно рассмотрел механизм влияния общенациональных и местных налогов (сборов) на социально-экономическое состояние государства. Такие экономисты как К. Маркс и Ф.Энгельс связывали решение проблем социально-экономического развития и благосостояния граждан с жесткой централизацией финансовых потоков в государстве, как известно реализующихся через государственный бюджет.

В конце 19 в начале 20 века с развитием общественного производства экономические теории стали рассматривать вопросы воздействия государственной бюджетной системы на микроуровнь с точки зрения необходимости государственного регулирования деятельности отдельных предприятий. Так, неоклассическая экономическая теория рассматривала государственный бюджет с точки зрения интересов микроэкономики, определяя главенствующее положение за доходной частью в области налоговой составляющей. При этом принципы формирования государственного бюджета аналогичны принципам формирования бюджетов (балансов) на микроуровне. Развивая, идею усиления роли государственного регулирования А. Вагнер сформулировал закон усиления государственной деятельности и закон возрастающего расширения финансовых потребностей государства и роста общественных расходов, объяснив возможность опережения темпов роста государственных расходов по сравнению с государственными доходами.

Логическим продолжением теории Вагнера стало так называемая «кен-сианская революция», в которой на первый план выступили проблемы по обеспечению расходов государственного бюджета. Произошла заметная переориентация подходов к сбалансированности бюджета с микроуровня на макроуровень. В труде «Общая теория занятости процента и денег» Кейнс доказал, что экономическая система страны представляет собой не простосумму составляющих ее малых подсистем, а нечто качественно иное .

## Основные показатели социально-экономического развития Республики Дагестан

Республики Дагестан Социально-экономическое положение - совокупность показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития региона.

Развитие экономики - термин, обозначающий абсолютное и относительное изменение макроэкономических показателей, характеризующих состояние экономики страны во времени в течение продолжительного периода, используемые для оценки уровня степени развития, макроэкономические показатели именуют показателями социально-экономического развития.

Перечень показателей, социально-экономического положения той или иной территории достаточно велик. Среди них показатели характеризующие производство, потребление, оказание услуг, объем инвестиций и др.

По нашему мнению, исходя из целей поставленных в диссертационном исследовании, за основу анализа развития территории условно можно принять следующие критерии:

валовой региональный продукт региона;

величина собственных доходов регионального бюджета;

среднемесячная заработная плата;

уровень безработицы.

Анализ изменения выбранных в качестве основных показателей критериев социально-экономического положения региона, в частности Республики Дагестан, позволит оценить уровень влияния, как экономики региона, так и социальной сферы.

Республика Дагестан самая крупная республика Северного Кавказа, она расположена на юге Российской Федерации и входит в состав Южного федерального округа Российской Федерации. Площадь ее территории составляет 50.3 тыс. кв. км. Республика Дагестан расположена в восточной части Кавказа, граничит с Азербайджаном и Грузией с юга и юго-запада. С востока имеет административную границу с Чечней протяженностью 600 км; с северо-запада - граничит со Ставропольским краем; с севера - с Республикой Калмыкия.

Республика Дагестан имеет сложную структуру рельефа, которая включает три орографические зоны: равнинную, предгорную и горную. Равнина расположена на севере республики, на нее приходится 47%о территории. Горная зона расположена на северном склоне Кавказского хребта и занимает 38% территории. В северной части преобладает низменность, в южной -предгорье и горы, на востоке омывается Каспийским морем. Соседство равнин и высоких гор, моря и пустынь создало разнообразие климатических условий: полупустынный климат низменностей и умеренный климат внутри горного Дагестана соседствует с суровым климатом высокогорий и близким к субтропическому климатом юга равнины.

Полезные ископаемые: нефть, природный газ, строительные стекольные пески, каменные материалы.

Новое геополитическое положение России принципиально изменило статус Республики Дагестан, сделав ее важнейшей пограничной территорией Российской Федерации. ,л

На территории республики проживают представители 102 национальностей, в том числе более 30 коренных народностей и этнических групп.

Национальный состав населения проживающего на территории республики Дагестан представлен на Рис.4

Наиболее многочисленные из них: аварцы -27%, даргинцы -15.6%, кумыки - 12.6%, лезгины - 11.8%, русские - 6.3%, чеченцы - 4.9%, лакцы -4.8%, табасаранцы - 4.4%, азербайджанцы - 4.1%), ногайцы - 1.6%, рутульцы - 0.8%, евреи - 0.8%, агулы - 0.8%. Наибольшая часть населения сосредоточена в предгорных, а также отдельных районах низменного Дагестана, около 18% населения проживает в столице республики - городе Махачкале.

## Изыскание необходимых и достаточных величин доходов

Признак территориального развития - социальная ориентация, то есть оценка влияния вектора и количественных параметров региональных ситуаций, прежде всего на уровень и качество жизни населения.

В так называемых развитых странах главенство экономических оценок территориального развития может быть хоть в какой-то степени оправдано тем, что развитие экономики гарантирует и высокую доходность местных бюджетов, и значительные доходы, и, следовательно, возможность получения населением социальных услуг самостоятельно; экологическое, природо-ресурсное, земельное право в свою очередь позволяют приводить в некоторое соответствие интересы экономики с сохранением среды обитания. В современной России ситуация существенно отличается от выше описанной, и можно уверенно прогнозировать, что в течение длительного периода социальные проблемы территорий не будут столь однозначно связаны с их экономическим потенциалом.

Поэтому региональная политика каждого государства - это во многом политика недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций. Здесь необходим тонкий баланс централизации и децентрализации, державносте и автономности, естественных различий и неизбежного нивелирования.

Обязательной задачей любого государства является недопущение или снятие остроты кризисных социальных, экономических, экологических и иных ситуаций в отдельных регионах как поводов к появлению аномально высокой территориальной дифференциации, нежелательной ни в одном нормально функционирующем государстве. В каждой стране есть относительно процветающие и, безусловно, отсталые регионы. Наиболее остро территориальная дифференциация ощущается тогда, когда прежнее благополучие обернулось безнадежным упадком (кризисом производства, экологической катастрофой), а люди не имеют возможности изменить место жительства или работы и перебраться в другой, более благополучный регион. Именно в этих государственной селективной поддержки, поддержки определенных регионов. Регулирование территориального развития следует понимать как специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения. Такие действия могут осуществляться и локально (местными сообществами) в форме самоуправления, и регионально (органами, представляющими интересы крупных территориальных единиц), и общегосударственного (в масштабах всей страны). Соответственно меняются объект и субъект регулирования. Регулирование территориального развития не может быть полезным и результативным, если не будет основываться на строгих теоретических представлениях о сути этого развития и смысле его регулирования. В то же время его содержательную сторону составляют только конкретные действия политического, правового, организационного, финансового, экономического и иного характера. Подобным образом понимаемое регулирование территориального развития следует считать конструктивно-содержательным выражением государственной региональной политики.