Михайлюк Валерий Николаевич. Современные тенденции межбюджетного регулирования в условиях повышения роли казначейской системы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 1999 165 с. РГБ ОД, 61:00-8/467-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Развитие бюджетного федерализма на современном этапе реформирования экономики

1. Анализ состояния системы межбюджетного регулирования в условиях обострения финансово-бюджетного кризиса . 7

2. Теоретико-методологические основы формирования цивилизованного бюджетного федерализма 22

3. Направления развития межбюджетных отношений переходного периода 34

ГЛАВА II. Методологические и практические основы развития региональных государственных финансов при повышении роли казначейской системы

1. Повышение эффективности системы государственных финансов и ее регионального сегмента. 59

2. Направления оптимизации расходного сегмента системы государственных региональных финансов. 76

3. Казначейская система - новые тенденции в межбюджетном регулировании 94

Глава III. Совершенствование бюджетно-налоговых механизмов при переходе к современной стратегии межбюджетного регулирования

1. Активизация-бюджетно-налоговых механизмов преодоления долговых тенденций в экономике 118

2. Стратегия перехода от политики бюджетного "выравнивания" к обеспечению самодостаточности регионов. 132

Заключение 158

**Введение к работе**

Актуальность исследования обусловлена необходимостью анализа и разработки современных подходов к решению ключевых проблем развития российского экономического федерализма, имея в виду, что будущее российского государства во многом зависит от создания эффективно работающей цивилизованной системы межбюджетных отношений. Региональная политика, проблемы межбюджетного регулирования все больше выдвигаются в центр решения стратегических проблем экономического развития страны. Августовский кризис 1998 г. обострил финансово-экономические отношения, причем на региональном уровне негативные последствия кризиса проявились наиболее отчетливо. Для создания условий для преодоления бюджетного кризиса требуется реализация комплекса реальных и научно-обоснованных мер в области совершенствования налоговой системы и всего бюджетного процесса, призванных обеспечить процесс стабилизации финансов и укрепления региональных государственных финансов, преодоления неуправляемости бюджетного процесса и повышение его эффективности.

Действующий механизм межбюджетного распределения и перераспределения средств нуждается в дальнейшем совершенствовании с учетом происходящих изменений в системе финансово-бюджетных отношений в стране. Основные принципы бюджетного федерализма определены Конституцией РФ, однако многие механизмы межбюджетного регулирования недостаточно эффективны и требуют конкретизации. Имеются противоречия во взаимоотношениях между всеми уровнями бюджетной системы страны: Центром - регионами - местными бюджетами. В частности, не обеспечивается четкое и гарантированное разграничение доходов и расходов между ними, не упорядочена система помощи местным органам власти из вышестоящих бюджетов. Особенно актуальной и острой является проблема преодоления дотационное™ регионов.

Региональный и местный бюджеты должны стать в настоящих условиях бюджетами выхода экономики из кризисной ситуации, явиться основой для перехода экономики к устойчивому развитию. Это требует выработки конкретных мер по повышению эффективности государственной финансовой системы и особенно ее регионального сегмента. При этом

ужесточение финансово-бюджетной дисциплины, соблюдение требований финансово-бюджетного законодательства, обеспечение целевого расходования бюджетных ресурсов должно осуществляться путем активизации роли казначейской системы в межбюджетном регулировании.

Несмотря на то, что многие вопросы, связанные с решением проблем межбюджетных отношений уже достаточно исследованы в специальной экономической литературе, актуальными остаются проблемы выработки и реализации эффективных механизмов и инструментов межбюджетного регулирования, включая казначейские, отвечающих требованиям настоящего этапа реформационного процесса.

Цели и задачи исследования. Основной целью исследования является обоснование необходимости формирования эффективных механизмов межбюджетного регулирования в условиях активизации роли казначейской системы и выработки практических мер по реализации современной финансово-бюджетной стратегии регионального развития. Цель исследования предопределила круг взаимосвязанных задач, решение которых составило содержание настоящей работы. К ним относятся:

• анализ состояния системы межбюджетного регулирования в условиях обострения финансово-бюджетного кризиса;

• разработка теоретико-методологических основ формирования цивилизованного бюджетного федерализма;

• исследование проблем повышения эффективности системы государственных финансов и ее регионального сегмента;

• разработка и обоснование мер по активизации роли казначейской системы в повышении межбюджетного регулирования;

• выработка мер по использованию бюджетно-налоговых механизмов преодоления долговых тенденций в экономике регионов;

• разработка рекомендаций по переходу от политики бюджетного выравнивания к обеспечению самодостаточности регионов.

Предметом исследования является процесс межбюджетного регулирования, механизмы и инструменты взаимодействия основных уровней бюджетной системы.

Объект исследования - бюджетная система Российской Федерации и ее инфраструктурное обеспечение.

Научная методология исследования базируется на современных достижениях теории и практики, принятых законах и указах и других нормативно-правовых актах Совета Федерации РФ, Президента РФ, Правительства РФ, регулирующих бюджетный процесс в Российской Федерации, результатах научных и практических исследований российских и зарубежных ученых и специалистов, работах научно-исследовательских организаций в области межбюджетного регулирования, управления государственной финансовой системой.

Информационное обеспечение исследования базируется на статистических и аналитических материалах Правительства РФ, Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ, Министерства налогов и сборов РФ, Министерства экономики РФ, ЦБ России, органов федеральной казначейской системы, материалах конференций и симпозиумов.

В процессе исследования для решения отдельных задач автором использовались элементы экспертного, сравнительного и системного анализа, статистических группировок, программно-целевые и экономико-статистические методы, технико-экономические расчеты.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании и разработке практических рекомендаций по формированию основ современной схемы межбюджетного регулирования с использованием казначейских методов регулирования движения финансовых потоков в системе государственных финансов.

К важнейшим результатам исследования, полученным лично автором, относятся следующие:

• осуществлена разработка теоретико-методологических аспектов перехода к реализации политики реального рыночного рационализма, связанного с формированием цивилизованного бюджетного федерализма; даны рекомендации по разработке «Программы современного межбюджетного регулирования";

• обоснованы направления развития межбюджетных отношений переходного периода, даны предложения по решению проблем «налогового федерализма», определены критерии эффективности региональной бюджетной политики, предложен новый финансово-экономический алгоритм развития межбюджетных отношений;

• разработаны рекомендации по повышению эффективности системы региональных государственных финансов с учетом финансового потенциала регионов, даны предложения по организации мониторинга государственных финансов;

• предложены направления оптимизации расходного сегмента государственных региональных финансов, разработаны рекомендации по оценке эффективности (производительности) государственных расходов, платежеспособности государственных органов, обоснована необходимость разработки «Федеральной программы оптимизации государственных расходов»;

• на основе аналитической оценки структурно-функциональных элементов казначейской системы разработаны практические рекомендации по активизации роли казначейской системы в движении государственных финансов, по уточнению функций региональных управлений казначейства, предложена стратегия укрепления казначейской системы;

• обоснованы рекомендации по повышению эффективности бюджетно-налоговых механизмов в преодолении долговых тенденций в экономике регионов, определена стратегия регионов по выходу из долгового кризиса;

• предложена стратегия перехода от политики бюджетного выравнивания к обеспечению самодостаточности регионов, дан анализ схем выравнивания и возможных его механизмов, определены параметры (схема модели) горизонтального выравнивания в системе «регионы-местное самоуправление», определены пути к самодостаточности (самообеспечению) регионов на основе реализации комплекса целеориентированных проектов и программ.

Практическое значение и апробация работы. Содержащиеся в диссертации теоретические выводы и практические предложения могут использоваться федеральными и региональными органами при совершенствовании механизма межбюджетного регулирования, при решении проблем формирования местных бюджетов, определении форм приоритетного финансирования расходов бюджетов и их оценке, разработке региональных механизмов обслуживания госдолга, разработке программ, ориентированных на обеспечение самодостаточности регионов.

Результаты данного исследования использованы при совершенствовании работы территориального управления федерального казначейства по Воронежской области.

Основные положения диссертационной работы докладывались на конференциях, симпозиумах, семинарах.

Публикации: по материалам диссертационного исследования опубликовано 3 работы общим объемом 2,4 п.л.

## Анализ состояния системы межбюджетного регулирования в условиях обострения финансово-бюджетного кризиса

Важной чертой сегодняшней социально-экономической ситуации стало усиление воздействия кризисных факторов и тенденций на динамику производства. Эти факторы локализованы преимущественно в двух сферах: социальной и денежно-финансовой. Однако до недавнего времени эти сферы были в определенной степени изолированы от товарного производства: во-первых, в силу того, что политические механизмы, транслирующие социальную напряженность в сферу экономики, только складываются; во-вторых, из-за высокой натурализации хозяйства, объективно снижающей роль финансов. Так, доля бартерных сделок в продажах промышленных предприятий увеличилась с 6% в 1992 г. до 35% в 1996 г. и 41% в 1997 г. В налоговых поступлениях зачеты, по данным Государственной налоговой службы и ЦБ, составляли в 1997 г. до 30%. На различные формы неденежных расчетов, по информации межведомственной балансовой комиссии, в российской экономике приходится более 70% учитываемых операций.1 Отмеченная особенность снижала остроту экономических угроз, связанных с ухудшением ситуации в социальной и финансовой сферах.

Особенностью нынешнего этапа стало то, что отмеченные "локальные кризисы переплелись и фактически соединились в единый кризисный вектор, значительно расширив сферу воздействия на экономику. Это воздействует усиливается по мере того, как регионы (несущие основную тяжесть социальной нагрузки и безденежья) становятся самостоятельной политической силой, комплексно влияющей на экономические процессы.2

Новая финансовая модель экономики находится в стадии вызревания, имея в виду, что условия для ее окончательного формирования еще не сложились, и этот процесс должен пройти ряд этапов. На первом из них должно быть обеспечено соответствие организационно-технической системы задачам инфраструктурной подготовки ее реализации. На следующих этапах должны решаться проблемы долговременной закрепленности новых условий для развития отдельных сегментов рынка, обеспечения стабильность финансовых потоков. Только за этим этапом наступит этап реального повышения эффективности межбюджетных отношений.

Россия уже почти десять лет живет по "набору мер". К сожалению, идеи экономического прорыва не оформляются в практически реализуемую экономическую идеологию типа "большого взрыва" (Япония), "Большой скачок" (Китай), "Новый курс" (США). В результате мы имеем только комплекс дефицитов, главными из которых являются дефицит идей и дефицит денег, к чему можно добавить и дефицит времени. Парадокс российских экономических программ связан с тем, что мы реализуем реформационные меры с удручающей последовательностью: сначала работаем на стабильность, потом собираемся заняться обеспечением устойчивости, дальше следует возобновление экономического роста, а потом, очевидно, начнем работать на прогресс.

Институциональные итоги реформирования не нуждаются в комментариях: вместо эффективной собственности, как планировалось, мы получили какой-то ненормальный симбиоз государственно-акционерной собственности, которая не обеспечивает декларированных целей. Так, доходы от госсобственности составили в 1998 г. только 1,5% бюджетных доходов.

Глубокий системный кризис, охвативший российскую экономику, с неизбежностью поставил на грань краха всю систему государственных финансов. Нарастание процесса дезинтеграции всей экономической системы государства, ее распад на автономно действующие и все более изолирующиеся друг от друга сферы экономических отношений и интересов, не связанных единой целью стабилизации экономики, становится все более очевидным.

## Повышение эффективности системы государственных финансов и ее регионального сегмента.

Система государственных финансов30 это единый комплекс структурных и функциональных органов обеспечения финансовых операций органов государственного управления, посредством которых они осуществляют аккумуляцию денежных средств и производят расходы. Данная сфера является одной из ключевых в финансовой системе страны, что и предопределяет необходимость ее тщательного анализа и выработки мер по повышению эффективности использования. Эта проблема в условиях реформирования не потеряла своей актуальности, а скорее приобрела важное значение в связи с реформационными процессами, изменившими облик этой системы и ее роль в воспроизводственном процессе. Недооценка проблем регулирования государственных финансов ведет к появлению негативов в развитии экономики. Очевидно, что должен быть найден баланс задач и возможностей, которые обеспечиваются системой государственных финансов в переходной экономике страны.

Роль государства в экономике многих стран возрастает. И это очевидный факт, который не перекрывается рыночной эйфорией российского реформирования. В конце XX века в мире наблюдается рост доли государственных расходов в ВВП ( в большинстве развитых стран), усиливаются методы регулирования через систему транснациональных компаний (что является трансформированной формой государственного регулирования) и др. Этот перечень может быть продолжен. Всемирная тенденция будет проявляться и в России, несмотря на все стремления отечественных либеральных "рыночников" минимизировать роль государства в российской экономике. А это означает и усиление важности государственных финансов в экономическом развитии.

К сожалению, крах советской финансовой государственной системы привел к практическому развалу системы государственных финансов, которая начинает очень медленно восстанавливаться и адаптируется к новым условиям, когда финансовые потоки стало возможным регулировать в основном косвенными методами при резком сокращении прямого распределения через систему госфианнсов. Трудности адаптации государственных финансов проявились прежде всего в появлении постоянного и значительного дефицита бюджета и росте госдолга.

Важным направлением модернизации государственных финансов стало расчленение единого государственного бюджета времен развитого социализма на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджет субъектов Федерации и местные бюджеты. Это очень важный шаг по демократизации финансовых отношений и учету интересов различных слоев и групп населения, в первую очередь в сфере финансов.

Наиболее очевидным изменением в государственных финансах новой России стало сокращение их доли в ВВП по сравнению с периодом СССР. В 1980 г. государственный бюджет составил 47,6% от ВВП, в 1996 г. консолидированный бюджет России с добавлением государственных фондов - 36,9%, а в 1998 г. - менее 30%. Произошло падение доли государственных расходов более чем на 12 пунктов. Главная причина этого явления заключается в просчетах, допущенных при переходе к рыночной экономике, инфляция и беспрецедентный экономический кризис, приведший к небывалому сокращению производства.

В результате этого объем реальных доходов упал, финансовая система оказалась в перманентном кризисе в смысле невозможности обеспечить ранее обычные государственные расходы. Произошло резкое ослабление воздействия государственных финансов на все экономические и социальные процессы. К этому надо добавить, что сам аппарат государственного и местного управления окончательно не сформировался, структура его не устоялась, многое находится в стадии становления, разделение исполнительной и законодательной власти не завершено для всех уровней управления, т.е. наблюдается явная организационная слабость государственной и прочей власти.

## Активизация-бюджетно-налоговых механизмов преодоления долговых тенденций в экономике

Экономику России захлестнула волна долговых тенденций. Долги в самой разнообразной форме и почти во всех сферах экономики и на их стыках стали основной заботой как государства, так и экономических субъектов. Это и обусловливает необходимость активного поиска путей выхода из этого положения. Ключевым элементом в этом направлении являются бюджетно-налоговые механизмы.

Природа спада в России, как представляется, лишь частично носит трансформационный характер (т.е. связана с институциональными преобразованиями в экономике и с изменениями социально-экономической структуры общества), так как очевидно влияние на падение производства, рост безработицы и неплатежей в результате проводимой экономической политики. Налицо к тому же нарастающий разрыв между оборотом денежно-кредитных ресурсов и потребностями производственного капитала, что стимулирует снижение товарности и натурализацию материального производства. Этот разрыв проявляется в следующих основополагающих тенденциях:

рост дефицита ликвидных средств, обслуживающих экономический оборот;

отток денежных средств из реального сектора;

расширение масштабов мобилизации денежных средств для обслуживания госдолга.

Низкая экономическая активность не позволяет не только поддерживать даже простое воспроизводство, обороноспособность и достигнутый уровень благосостояния, но и обеспечивать минимально необходимый уровень освоения и поддержки потенциала территорий и содержания имеющейся инфраструктуры, что в конечном счете обусловливает активизацию тенденций к деградации экономики.

Следует при этом подчеркнуть, что надежность обмена в экономике страны приближается к нулевой отметке, особенно если принять во внимание организационную природу государства, дефекты которой связаны с возможными высокими издержками контроля за исполнением, невыполнением функций, слабостью стимулов, низкой эффективностью. Перечень этих дефектов применительно к российскому государству переходной экономики можно продолжить, при этом основным является влияние этих тенденций на снижение общей эффективности экономики. В частности, стабилизация процесса роста долга связана с ограничительными тенденциями в проведении экономического курса, и этим тенденциям противостоят поощрительно-долговые процессы, являющиеся результатом псевдолиберальной политики финансовой стабилизации, которая преобладала на первых этапах реформационного процесса в России. Была забыта старая аксиома, согласно которой дисфункции производства на уровне экономических субъектов трансформируются в неустойчивость и диспропорциональность развития экономики в целом, причем эти тенденции продолжают усиливаться.

В нормальных рыночных условиях неплатежи это нормальный рыночный инструмент, один из способов приспособления фирм и организаций к конкретным условиям функционирования и ситуации, складывающейся на рынке. Так, по некоторым оценкам, неплатежи занимают значительную долю в общем обороте ресурсов: в Испании - до 50% годового ВВП, США - 17-20%, Великобритании - 10-12%, Швеции-8-10%. Однако в России генезис неплатежей имеет существенные отличия.

Последовательно рассматривая причины возникновения и сохранения кризиса неплатежей в российской экономике, следует отметить следующее:

а) Низкий коэффициент использования производственных мощностей, проявляющийся в падении эффективности основных фондов, и неэффективное использование трудовых ресурсов оказывают существенное влияние на рост производственных издержек. Следствием этих процессов стало нарастание избыточных затрат, а, следовательно, резкое снижение уровня рентабельности.

б) Несоответствие издержек производства конкурентному уровню цен в условиях спросовых ограничений предприятия пытаются компенсировать увеличением объема бартерных операций, сокращением