Кривоносова Наталья Яковлевна. Бюджетная политика и оценка ее эффективности на субфедеральном уровне : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Иркутск, 2007 251 с. РГБ ОД, 61:07-8/2732

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Формирование и развитие современных систем пенсионного обеспечения10

1.1. Пенсионная система как составляющая финансовой системы страны 10

1.2. Характеристика существующих систем пенсионного обеспечения 25

1.3. Сравнительный анализ опыта реформирования систем пенсионного обеспечения в бывших социалистических странах и государствах СНГ 41

ГЛАВА 2. Оценка социально-экономических предпосылок реформирования системы пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республики 53

2.1. Социально - экономические предпосылки развития системы пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республике 53

2.2. Институциональные элементы государственного регулирования пенсионных обязательств 69

2.3. Финансовое обеспечение пенсионной системы 87

ГЛАВА 3. Разработка рекомендаций по реформированию пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республике 103

3.1. Переход к страховым принципам пенсионного обеспечения 103

3.2. Развитие негосударственных пенсионных фондов 115

3.3. Управление пенсионными отчислениями и оценка эффективности перехода кновой пенсионной системе 131

Заключение 152

Список литературы 163

Приложение 175

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В настоящее время Россия вступила в новый этап реформирования бюджетной сферы, который охватывает целый комплекс мероприятий. Среди них особо значимыми являются: выделение нового уровня местных бюджетов, реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета, изменения системы межбюджетных отношений, внедрение среднесрочного финансового планирования и переход на кассовое исполнение бюджета. Указанные мероприятия коренным образом трансформировали всю систему бюджетных отношений, однако нельзя не отметить и тот факт, что некоторые механизмы, предложенные в качестве альтернативы, не дают в настоящий момент желаемого эффекта. Важнейшей причиной этого, по мнению многих специалистов, является недостаточность финансовых ресурсов (особенно регионального уровня), а также отсутствие комплексного и системного подхода изучения региональной бюджетной политики, как составного элемента общероссийской бюджетной политики, который бы, с одной стороны, характеризовал собственный потенциал экономических и социальных систем, а с другой стороны - отражал связи с внешней средой.

Процесс развития федерализма в России (создание Федеральных округов, объединение некоторых субъектов Российской Федерации) также заставляет обратить внимание на качество и эффективность формирования и реализации бюджетной политики на субфедеральном уровне.

Кроме того, известно, что любое развитие экономической мысли всегда сопряжено с попыткой оценки различных социально-экономических систем и выявлением эффективности. Именно в рамках оценки эффективности региональной бюджетной политики определяются условия формирования и реализации бюджетной политики субфедерального уровня, а также выявляются качественно новые ориентиры, позволяющие обеспечить финансовую самостоятельность, доходную самодостаточность, ответственность органов государственной власти

4 регионов и их территорий. Все вышесказанное и предопределило выбор темы

диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Особенность указанной проблематики заключается в том, что специальных научных работ, посвященных изучению бюджетной политики (в том числе и регионального уровня) крайне мало. Зачастую вопросы, связанные с данным научным направлением, рассматриваются авторами учебных и научных статей либо в виде некоторых параграфов, либо некоторых вопросов, причем наиболее частым вариантом является рассмотрение сущности бюджетной политики, представленной Президентом в рамках ежегодного Бюджетного послания. На сегодняшний день всесторонний анализ существующих проблем, связанных понятием бюджетная политика, проведен только Т.М.Ковалевой совместно с С.В.Барулиным.

Специфичной чертой указанного направления является также и то, оно является определенной точкой соприкосновения различных научных интересов. В частности, данная проблема интересна и специалистам, предметом исследования которых является рассмотрение сущности категорий финансы, бюджет, и авторам, занимающимся региональными аспектами. В связи с этим, методологической базой для разработки вышеназванной проблемы послужили работы в области теории финансов и бюджета таких авторов, как А.М.Бабич, С.В.Большаков, О.В.Врублевская, А.М.Годин, Л.А.Дробозина, Г.В.Ляпунова, И.В.Подпорина, Г.Б.Поляк, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, Т.В.Сорокина и др. Региональный аспект освещен в трудах таких специалистов, как Э.Б.Алаев, В.И.Бутов, Ю.Н, Гладкий, А.Г.Гранберг, В.Г.Игнатов, В.В.Кистанов, Н.В.Копылов, В.В.Котилко, Т.Г.Краснова, В.Н. Лексин, В.И.Самаруха, А.И. Чистобаев. Особое место занимают работы, связанные с анализом и оценкой состояния региональных экономических систем и региональных финансов. Такими авторами являются И.А.Грушинина, Н.И.Даниленко, Д.Н.Даниленко, И.Ц-Д. Доржиева, В.Н.Едронова, Т.В.Зырянова, А.А. Кавинов, В.В. Климанов, В.И. Клисторин, А.С.Колесов, Г.К.Лапушинская, С.А.Суспицын, С.Н.Яшин, Н.И.Яшина.

5 Целью диссертационного исследования является исследование содержания

региональной бюджетной политики и разработка методических рекомендаций

по оценке эффективности бюджетной политики субфедерального уровня. Для

достижения поставленной цели в процессе исследования были поставлены и

решены следующие задачи:

исследовать теоретические основы региональной бюджетной политики и ее особенности в условиях реформирования бюджетных отношений;

изучить основы разработки и реализации на практике бюджетной политики субфедерального уровня;

проанализировать имеющиеся методические рекомендации для оценки эффективности бюджетной политики на уровне региона;

разработать методические рекомендации для оценки эффективности бюджетной политики субфедерального уровня на основе интегрального показателя эффективности.

Объект исследования - деятельность органов государственной власти в отношении формирования и реализации бюджетной политики субфедерального уровня.

Предмет исследования - бюджетные отношения, складывающиеся в процессе формирования и использования бюджетных ресурсов региона.

Научная новизна исследования. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

раскрыто содержание бюджетной политики как комплексной категории;

выделены виды региональной бюджетной политики: федеральная региональная и собственная региональная бюджетная политика; внутренняя и внешняя региональная бюджетная политика;

проведен анализ существующих методик оценки эффективности собственной региональной бюджетной политики, при этом определены основные недостатки указанных методических рекомендаций;

разработана методическая основа оценки эффективности собственной региональной бюджетной политики на основе интегрального показателя эффек-

тивности как результата свертки частных показателей эффективности трех групп;

- определены пути повышения эффективности собственной региональной бюджетной политики регионов.

Апробация исследования. Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных конференциях («Молодежь Забайкалья: интеллект и здоровье», Чита , 2003 г.; «Молодежь Забайкалья: творчество и прогресс», Чита, 2004 г.: «Молодежь Забайкалья: эффективная экономика - благополучное развитие края», Чита, 2007 г.), на всероссийской конференции «Особенности роста и развития региональных социально-экономических систем», Пенза, 2006 г.; на региональной конференции «Реформирование жилищно-коммунального хозяйства», Чита, 2002 г.; и на внутривузовских конференциях (Байкальский государственный университет экономики и права, Иркутск, 2005 г.; Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права, Чита, 2003 г., 2004 г., 2005 г., 2006 г.). Некоторые результаты исследования были предложены и апробированы автором при создании «Концепции социально-экономического развития города Читы на период 2002-2010 гг.», «Концепции социально-экономического развития города Борзи и Борзинского района Читинской области на период 2002-2010 гг.», «Концепции социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» Читинской области на период 2007-2010 гг.».

По проблемам диссертационного исследования автором опубликованы статьи в следующих научных изданиях: Известия Иркутской государственной экономической академии; Научный вестник Байкальского государственного университета экономики и права; Научное обозрение. Общий объем 14 опубликованных работ по теме исследования составляет 6,3 п.л.

## Пенсионная система как составляющая финансовой системы страны

Пенсионная система (или система пенсионного обеспечения) является частью финансовой системы страны и может быть определена как в узком (институциональном), так и в широком (содержательном) смысле. В институциональном смысле она представляет собой совокупность организаций и лиц (государственных и частных, коммерческих и некоммерческих, юридических и физических), задействованных в пенсионном обеспечении населения. К ним относятся, пожалуй, все без исключения субъекты общества: граждане, государство и его структуры, ответственные за принятие справедливы пенсионных законов и их эффективное исполнение, государственные централизованные пенсионные фонды, организации, уполномоченные для сбора пенсионных взносов и выплат пенсий (в т.ч. банки, почтовые учреждения), предприятия и организации - работодатели, выплачивающие обязательные пенсионные отчисления от фонда оплаты труда, негосударственные финансовые институты коллективных инвестиций, т.е. НПФ, а также все компании-эмитенты, ценные бумаги которых являются объектами инвестиций пенсионных резервов. Наш «узкий» подход к определению пенсионной системы оказался довольно масштабным, но термин «узкий» использован, чтобы акцентировать внимание на институциональном, организационном аспекте.

В содержательном смысле пенсионная система включает совокупность организационных, правовых, регулятивных экономических форм денежных отношений между субъектами общества по обеспечению финансовой поддержки людей, лишившихся доходов от трудовой деятельности в связи с возрастом и по другим причинам, зафиксированным в законе и дающим право на получение пенсии от государства.

Денежные распределительные отношения, на которых строится механизм пенсионного обеспечения, позволяют считать пенсионную систему частью финансовой системы страны и рассматривать взаимодействие этих систем по следующим направлениям:

1. Централизованные государственные пенсионные фонды на федеральном и субфедеральном уровнях, являясь внебюджетными фондами социального назначения, формируемыми «за рамками» соответствующего бюджета, представляют собой элемент бюджетной системы страны. Как отмечает В. К. Бурлачков, «они обладают существенной спецификой и являются организациями-страховщиками, но «страховые взносы» в них определяет и формирует само государство».1

2. По аналогии с бюджетом основными источниками пенсионных взносов в государственные пенсионные фонды являются взносы юридических лиц, имеющие форму налога (в России - часть единого социального налога), а также добровольные взносы физических лиц.

3. Централизованные государственные пенсионные фонды посредством выплат пенсий выполняют параллельно с бюджетом (имеются в виду бюджетные социальные программы) социальную функцию в рамках государственной социальной финансовой политики.

4. Механизм, положенный в основу деятельности ГПФ, носит распределительный характер, когда аккумулированная через пенсионные выплаты часть созданного дохода наращивается на финансовом рынке в процессе финансовых операций с фондовыми инструментами, а затем распределяется в соответствии с законодательством в виде пенсий между членами общества, достигшими определенного возраста или получившим право на пенсию, по другим причинам. Это дает основание для включения пенсионной системы в финансовую, ориентируясь на отмеченный распределительный механизм функционирования.

5. Уместно упомянуть также о тесной взаимосвязи пенсионной системы с государственным бюджетом в части реализации установленной законодательством субсидиарной ответственности по пенсионным обязательствам перед гражданами.

## Социально - экономические предпосылки развития системы пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республике

В настоящее время многие государства с переходной экономикой осуществляют реформирование пенсионных систем, целью которого является обеспечение достойного уровня жизни пенсионеров. В число указанных стран входит и Азербайджанская Республика, где пенсионная реформа начала проводиться в условиях социально-экономической нестабильности, обострения демографической ситуации, существенного падения уровня жизни населения.

К главным причинам социально-экономического характера, обусловившим объективные предпосылки пенсионной реформы в странах бывшего СССР, и, в частности, в Азербайджанской Республике, следует отнести:

- крайне низкий абсолютный и относительный уровень пенсионного обеспечения, не позволяющий значительной части пенсионеров удовлетворять жизненно необходимые потребности,

- превращение общей пенсионной системы в уравнительную, полностью игнорирующую принцип обусловленности уровня пенсии трудовым вкладом человека (один из принципов, отражающих представление людей о социальной справедливости),

- предоставление преимущества в пенсионном обеспечении тем, кто был занят в структурах государственного механизма, на которые опиралась власть.

Азербайджанская Республика приобрела свою независимость в октябре 1991 года и встала на путь рыночных преобразований в экономике и построения демократического общества. Однако, как и другие страны на всем постсоветском пространстве, Азербайджан столкнулся с рядом проблем, которые несут в себе экономический, политический и идеологический характер.

Разрыв экономических связей между бывшими республиками СССР привел крупные промышленные предприятия страны, обеспечивавшие ранее многие из бывших союзных республик, к потере своих рынков сбыта. Особенно сильно данная проблема повлияла на промышленные предприятия, связанные с производством оборудования для нефтяной промышленности бывшего СССР.

Кроме того, негативное влияние на экономическое развитие Азербайджана оказал конфликт между Арменией и Азербайджаном за Нагорный Карабах, в ходе которого Азербайджан потерял 20% территории. В результате этого в республике насчитывается более 200 тыс. беженцев из Армении и 800 тыс. вынужденных переселенцев из Карабаха и приграничных районов. В целом в результате этого конфликта общее число беженцев и вынужденных переселенцев по данным на конец 2003 года составляло более 1 млн. человек.61

Все эти обстоятельства оказали большое влияние на развитие и состояние социально-экономической ситуации в стране. В таблице 6. показаны основные макроэкономические показатели Азербайджанской Республики.

После того, как в 1991 году была восстановлена государственная независимость, трансформация общественно-политической и социально-экономической системы в Азербайджанской Республике для формирования независимой национальной экономики, основанной на строительстве демократического государства и свободных рыночных отношений, стала объективной необходимостью. Начиная с этого года, перед правительством страны были поставлены задачи, направленные на укрепление государственной независимости, строительство демократического, правового государства, переход к рыночной экономике, обеспечение территориальной целостности государства, улучшение безопасности и социально-экономического благосостояния народа.

Период экономического развития страны, начиная с приобретения независимости до настоящего времени, можно разделить на два основных этапа. Первый охватывает 1991-1995 годы и является периодом хаоса или упадка. Второй, который начался с 1996 года, продолжается по настоящее время и характеризуется макроэкономической стабильностью и динамичностью экономического развития.

## Переход к страховым принципам пенсионного обеспечения

Необходимость реформирования системы пенсионного обеспечения определяется сложными взаимообусловленными социально-экономическими и демографическими процессами, которые носят объективный и долгосрочный характер. Трансформация общественного уклада в странах СНГ повлекла за собой кардинальные изменения условий найма рабочей силы и ее структуры, резкую дифференциацию заработной платы и других форм доходов.

Азербайджанская Республика вступила в фазу реализации страховых принципов в области пенсионного обеспечения, но распределительные принципы (основанные на солидарности поколений) все еще оказывают доминирующее влияние на функционирование пенсионной системы страны. Долгое время представлялось, что распределительной пенсионной системе нет альтернативы - т.е. обеспечивать жизнь пожилых граждан можно только за счет перераспределения валового внутреннего продукта между поколениями.

Современная реформа системы пенсионных выплат в Азербайджанской Республике предусматривает переход на трехступенчатую пенсионную систему -базовую, страховую и накопительную. При этом роль трудовой (страховой) пенсии определяет всю организацию пенсионного страхования. В контексте реформы она должна быть освобождена от несвойственных ей функций, а также должна соответствовать природе солидарности поколений наемных работников, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий: соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, зависящему от продолжительности страхования и величины взносов.

Модель обязательного пенсионного страхования всех лиц наемного труда и большинства самозанятого населения имеет своей целью обеспечение достойной жизни пенсионеров, а также поддержание жизненного уровня, достигнутого в трудоспособном периоде жизни. При этом проводимая пенсионная реформа предполагает рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения. К числу фундаментальных страховых принципов функционирования обязательных пенсионных систем в развитых зарубежных странах, относятся следующие.

выплата пенсий из средств, заработанных самими пенсионерами, не являющимися иждивенцами общества;

взимание пенсионных взносов в размерах, достаточных для предоставления человеку пенсии, которая обеспечивает достойный уровень жизни в пенсионный период;

обеспечение неразрывной связи уровня пенсии со страховым стажем и заработком, из расчета которого уплачивались страховые платежи;

недопустимость расходования средств страхового фонда на иные цели, кроме пенсионного обеспечения застрахованных и их семей, и тем более изыматься из данного фонда, в том числе даже временно;

обеспечение контроля и наблюдения со стороны застрахованных и страхователей за деятельностью всех органов, обеспечивающих функционирование систем обязательного пенсионного страхования;

предоставление государственной гарантии реализации системы обязательного пенсионного обеспечения.

Убеждены в возможности и необходимости адаптации этих базовых принципов к условиям Азербайджанской Республики. Страхование работающих граждан от возможного изменения материального или социального положения в системе обязательного пенсионного страхования осуществляется за счет уплаты экономически активной частью населения обязательных страховых взносов из части доходов. Начисление страховых взносов производится на все виды начисленных работнику выплат. Данные взносы направляются исключительно на формирование и выплату пенсии, и не является частью государственной налоговой системы. Таким образом, работник принуждается к сбережению средств, для того, чтобы к моменту выхода на пенсию у него оказалась достаточная сумма накоплений.