

Т.В. Ускова
А.И. Поварова
В.С. Орлова

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНОВ

ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Вологда
2010

Тамара Ускова

**Общественные
финансы регионов:
приоритеты модернизации**

«ИСЭРТ РАН»

2010

Ускова Т. В.

Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации /
Т. В. Ускова — «ИСЭРТ РАН», 2010

ISBN 978-5-93299-156-5

<p id="__GoBack">В книге рассмотрены теоретические аспекты исследования общественных финансов, проведена оценка состояния общественных финансов субъектов Северо-Западного федерального округа в период 2004–2008 гг., определены факторы, влияющие на них, высказаны варианты перспективного развития региональных бюджетных систем и внебюджетных фондов. Книга ориентирована на аспирантов и студентов, специализирующихся в области региональной экономики, государственных и муниципальных финансов. Может быть использована органами власти и управления субъектов СЗФО при выработке мероприятий по совершенствованию бюджетно-налоговой политики, формировании проектов региональных бюджетов, разработке планов социально-экономического развития и отдельных целевых программ.

ISBN 978-5-93299-156-5

© Ускова Т. В., 2010
© ИСЭРТ РАН, 2010

Содержание

Введение	6
Глава 1. Теоретико-методологические основы общественных финансов региона	8
Глава 2. Состояние и тенденции развития территориальных консолидированных бюджетов субъектов СЗФО	12
2.1. Доходная часть консолидированных бюджетов	12
Конец ознакомительного фрагмента.	15

Т. В. Ускова, А. И. Поварова, В. С. Орлова

Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации

© Ускова Т. В., Поварова А. И., Орлова В. С., 2010

© ИСЭРТ РАН, 2010

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

Введение

За годы рыночных трансформаций в России осуществлены кардинальные преобразования в системе формирования и функционирования финансовых ресурсов. Среди них особо значимыми являются: выделение нового уровня местных бюджетов, реформирование бюджетной классификации, изменения системы межбюджетных отношений, внедрение среднесрочного финансового планирования, переход на кассовое исполнение бюджета. В то же время некоторые механизмы, предложенные в качестве альтернативы, не дали желаемого эффекта. Важнейшей причиной этого, по мнению многих специалистов, является недостаточность финансовых ресурсов, особенно регионального и местного уровней, а также отсутствие комплексного и системного подхода к изучению региональной финансово-бюджетной политики как составного элемента общероссийской финансово-бюджетной политики.

В России до настоящего времени нет достаточной ясности относительно научно обоснованных критериев и механизмов оптимизации финансовых потоков между федеральным центром и регионами. Управление финансами субъектов РФ все еще не отличается комплексностью и системностью решения проблемы, что не способствует достижению финансовой самодостаточности регионов.

Логика экономических преобразований и реализация принципов территориальной самостоятельности выдвигают на первый план решение проблемы развития территорий в ракурсе их способности к самообеспечению. В данном контексте роль финансовых инструментов возрастает и приобретает особую актуальность. Принципиально новыми и приоритетными для России являются реформирование бюджетного процесса, реструктуризация бюджетного сектора и отработка механизмов повышения качества управления региональными финансами в рамках реализации принципов «лучших практик» и «бюджетирования, ориентированного на результат». Однако все эти реформы находятся на начальной стадии развития и требуют доведения их до практической реализации.

Общественные финансы регионов Северо-Западного федерального округа, являясь важнейшим звеном финансовой системы России, обеспечивают региональные органы государственной власти денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией РФ и другими законодательными актами. Поэтому от их сбалансированной и устойчивой работы зависит успех проводимых экономических преобразований, поступательное, динамичное и прогрессивное социально-экономическое развитие субъектов Северо-Западного федерального округа.

Все вышесказанное и предопределило выбор темы исследования по одной из актуальнейших проблем – оценке состояния региональных общественных финансов СЗФО и перспектив их развития.

Основными задачами исследования являлись:

- определение сущности общественных финансов, их роли в воспроизводственном процессе регионов на пути их движения к эффективной рыночной экономике;
- оценка текущего состояния общественных финансов субъектов СЗФО, основных тенденций и факторов, оказывающих существенное воздействие на их развитие;
- определение основных направлений оптимизации функционирования региональных общественных финансов на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Внимание авторов исследования было сосредоточено преимущественно на диагностике состояния основного звена общественных финансов – региональных бюджетных систем СЗФО – в период 2004–2008 гг.

В качестве информационной базы исследования выступают данные федеральных финансовых органов и финансовых подразделений исполнительных органов региональной власти,

законодательные и нормативные акты, материалы исследований отечественных и зарубежных ученых, данные Федеральной службы государственной статистики. Значительная часть аналитических и оценочных аспектов работы базируется на материалах Вологодской области, которая входит в число крупных экономических субъектов СЗФО и в которой проявляются важнейшие типологические характеристики регионов округа.

Глава 1. Теоретико-методологические основы общественных финансов региона

Финансовая система занимает господствующее положение в современной экономике, поскольку такая экономика управляется в основном с помощью финансовых механизмов, финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. Среди аспектов влияния финансов на экономическое развитие страны можно назвать размер государственного бюджета, платежного баланса, государственного долга, учетной ставки, валютный курс и т. д.

Для экономики любого региона финансовая сфера является ключевым звеном. Практически все регионы России имеют множество экономических и социальных проблем. К важнейшим из них можно отнести экономическую реинтеграцию регионов, состояние транспортного комплекса, региональный монополизм и др. Особое значение приобретают проблемы, связанные с формированием новых рыночных отношений. Регионы должны самостоятельно решать вопросы освоения и использования природных ресурсов, развития торговли, сферы услуг, инфраструктуры регионального и локального значения, использования недвижимости, развития специальных форм культуры, образования и здравоохранения. Все эти вопросы можно решить лишь при помощи финансовых средств.

Рассматривая финансовые ресурсы региона, исследователи выделяют четыре крупных блока:

- 1) государственные финансы;
- 2) финансы предприятий и организаций;
- 3) денежные средства кредитно-банковской сферы;
- 4) денежные средства населения.

Роль финансов в экономике региона многообразна, но тем не менее ее можно свести к трем основным направлениям:

1. Финансовое обеспечение потребностей расширенного производства, то есть покрытие затрат за счет финансовых ресурсов (собственных, заемных, привлеченных).

2. Финансовое регулирование экономических и социальных процессов, осуществляемое через перераспределение финансовых ресурсов.

3. Финансовое стимулирование эффективного использования всех видов экономических ресурсов. Данное направление воздействия финансов на развитие экономики осуществляется через эффективное вложение финансовых ресурсов, создание поощрительных фондов, использование бюджетных стимулов и финансовых санкций.

Современный этап развития России характеризуется растущим пониманием учеными и практиками фундаментального значения управления общественными финансами для обеспечения качественного расходования общественных средств при реализации политики и оказании услуг. Процессы управления финансами нужно оценивать по их влиянию на уровень эффективности использования общественных ресурсов и по результатам, которые с их помощью достигаются. Очевидная сложность поставленных задач предполагает необходимость дополнительного осмысления современных процессов администрирования общественных финансов, тенденций и противоречий в их развитии.

Уровень изученности проблем общественных финансов, в частности их роли в макроэкономическом регулировании, форм проявления теоретических новаций в финансовой практике, а также перспектив реформирования общественных финансов диктуют необходимость разработки новых концептуальных подходов к управлению финансовыми ресурсами, поиска современных, адекватных рыночным отношениям инструментов финансового воздействия, методов обеспечения финансовой самостоятельности каждого субъекта РФ. Суть проблемы,

согласно системному подходу, заключается еще и в необходимости рассмотреть развитие общественных финансов в регионах не только с точки зрения функционирования региональных бюджетных систем, но и функционирования федеральных внебюджетных фондов на территориях субъектов РФ, их роли в формировании и использовании общественных финансов.

Термин «общественные финансы» появился в экономической науке сравнительно недавно. Современные исследователи расходятся во взглядах на структурное наполнение данного понятия. Спорным вопросом является включение в систему общественных финансов негосударственных финансов.

Так, директор Института реформирования общественных финансов В. Климанов определяет общественные финансы как финансы общественного сектора или даже как финансы государственного сектора, то есть совокупность государственных и муниципальных финансов в их широком понимании¹. Такое определение сложилось по двум причинам: во-первых, термин «государственные» не охватывает всей совокупности бюджетных средств, так как органы местного самоуправления формально не входят в систему органов государственной власти; во-вторых, общественные финансы не ограничиваются только бюджетами разных уровней, а включают в себя различного рода государственные и муниципальные учреждения, унитарные предприятия и т. п.

С точки зрения Г. С. Изотовой, общественными финансами является совокупность средств бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, государственных и муниципальных предприятий².

Сущность общественных финансов проявляется в их *функциях*. Основными функциями, посредством которых финансы реализуют свое общественное назначение, являются распределительная, контрольная и регулирующая.

Распределительная функция. Доминирующая характеристика финансовых отношений – их распределительный характер. Центральными объектами распределения являются стоимость валового внутреннего продукта (ВВП) и национальный доход. Субъектами распределения выступают государство, юридические и физические лица. В результате первичного распределения чистого национального продукта формируются доходы хозяйствующих субъектов (прибыль, добавленная стоимость, заработная плата, рента, ссудный процент и т. д.).

Регулирующая функция общественных финансов осуществляется в соответствии с правовыми нормами, регулирующими финансовую деятельность и воспроизводственный процесс. Необходимость соблюдения макроэкономических пропорций требует бюджетного финансирования важных отраслей экономики, учреждений социальной сферы, гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации), регулирования рынка жилья, содействия созданию новых рабочих мест. Так проявляется регулирующая функция финансов, охватывающая все уровни иерархии, сферы и звенья организации собственно финансовых отношений.

Контрольная функция реализуется посредством механизма финансового контроля, позволяющего распределить общественный продукт по фондам и обеспечить его целевое использование.

Функции финансов осуществляются с помощью финансового механизма, являющегося элементом хозяйственного механизма.

Финансовый механизм как совокупность способов управления финансовыми отношениями включает в себя следующие составляющие:

- организационные формы финансовых отношений;

¹ Управление региональными и муниципальными финансами / под ред. В. В. Климанова. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2008. – С. 224.

² Изотова Г. С. Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – С. 28.

- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство.

Очевидно, что из-за чрезмерной обширности данной темы невозможно подробно рассмотреть в одной работе все стороны проблемы региональных общественных финансов. В данном исследовании сделана попытка изучить общественные финансы регионов Северо-Запада Российской Федерации, к которым относится часть финансовых ресурсов, ограниченная рамками бюджетных и внебюджетных средств, то есть государственные финансы. Они и в условиях рыночного хозяйства продолжают оставаться инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для осуществления региональной политики.

Правомерность такого подхода определяется тем, что бюджетные ресурсы, являясь главным блоком региональной финансовой системы, охватывают широкий комплекс отношений между фискальными органами региона, налогоплательщиками и бюджетополучателями, но далеко не исчерпывают всего объема финансовых ресурсов, контролируемых органами государственного и муниципального управления. Значительная часть средств аккумулируется во внебюджетных фондах и на счетах внебюджетных средств, которые на современном этапе развития все чаще становятся инструментами решения социально-экономических проблем. Без их учета невозможно взвешенно оценить объем финансовых ресурсов, обращающихся в государственном секторе региональной экономики. Кроме того, функционирование общественных финансов в регионе затрагивает и отношения, связанные с выполнением федеральным уровнем своих функций на территории региона.

Государственные финансы имеют свои специфические черты. Важной особенностью является их структура, так как источниками их формирования на 80–90 % служат налоговые поступления, а на 10–20 % – неналоговые доходы от использования государственной собственности. При этом спецификой отличается и создание централизованных фондов (пенсионный, фонд социального страхования, медицинского страхования и др.).

Практическое применение государственных финансов имеет также ряд особенностей. Основными объектами государственного финансового регулирования выступают отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, социальная структура общества.

С точки зрения макроэкономического анализа и роли государства в развитии национальной экономики наиболее важным блоком государственных финансов является бюджетная система. Финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций.

По месту, занимаемому в финансовой системе, бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий финансовый год. По своему материальному содержанию бюджет – это централизованный фонд денежных средств государства. По своей социально-экономической сущности бюджет является основным инструментом распределения и перераспределения валового национального продукта.

Структура бюджетной системы модифицировалась в связи с принятием Бюджетного кодекса РФ, законодательным определением трех уровней бюджетов, отдельным вынесением категорий государственного кредита, государственных заимствований, а также финансов государственных внебюджетных социально-страховых фондов. При этом конституционное определение государственных уровней власти и управления предполагает отдельное существование муниципальных бюджетов как финансовой основы местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепил три уровня бюджетной системы России:

→ I уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

→ II уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

→ III уровень – местные бюджеты.

В силу федеративного устройства современной России бюджеты разного уровня являются самостоятельными по отношению друг к другу. Каждый из них утверждается и исполняется соответствующими органами власти согласно действующей правовой базе.

Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный (региональный) бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, предназначенные для исполнения расходных обязательств субъекта.

При макроэкономическом подходе к бюджету центральное место в политике общественных расходов в настоящее время стали занимать вопросы социальной политики, и прежде всего вопросы обеспечения социальной стабильности в обществе путем справедливого выравнивания уровней доходов населения и недопущения резкой разрывной и имущественной поляризации в обществе. Наряду с финансированием социальных программ поддержки малообеспеченных групп населения увеличился объем бюджетных средств, выделяемый на реализацию государственных программ развития социально-культурных отраслей, и в первую очередь образования, здравоохранения, на государственную поддержку жилищного строительства и пенсионное обеспечение.

Таким образом, задачи социально-экономического развития российского государства, направленные на поддержание действующей экономической системы и стимулирование экономического роста, обеспечение роста человеческого капитала и повышение качества и уровня жизни граждан, а также на обеспечение безопасности страны, не могут быть решены без повышения эффективности управления бюджетной сферой.

Функционирование сферы общественных финансов регионов предполагается оценить по следующей группе индикаторов:

- состояние консолидированного территориального бюджета;
- состояние регионального и муниципальных бюджетов;
- формирование и использование средств государственных внебюджетных фондов.

Глава 2. Состояние и тенденции развития территориальных консолидированных бюджетов субъектов СЗФО

2.1. Доходная часть консолидированных бюджетов

Консолидированный бюджет субъекта РФ включает бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта. Консолидированный бюджет есть результат объединения бюджетных показателей, в котором отражены итоги разработки и реализации бюджетной политики региона.

Территориальный консолидированный бюджет не рассматривается и не утверждается законодательными органами власти субъектов РФ. Он используется в процессе бюджетного планирования и разрабатывается одновременно с проектом бюджета субъекта РФ. Количественные характеристики консолидированного бюджета служат для подтверждения реальности и обоснованности показателей регионального и местных бюджетов.

Территориальный консолидированный бюджет является важным макроэкономическим показателем, применяемым при прогнозах развития и при анализе всех финансовых проблем экономики региона. Такие вопросы, как налоговая нагрузка, общий объем социальных расходов, как правило, не решаются без данных консолидированного бюджета субъекта Федерации.

Кроме того, консолидированные бюджетные показатели используются при сравнительном анализе состояния отдельных территорий и стран.

О месте и роли территориальных консолидированных бюджетов в бюджетной системе РФ можно судить по данным *рисунка 2.1*.

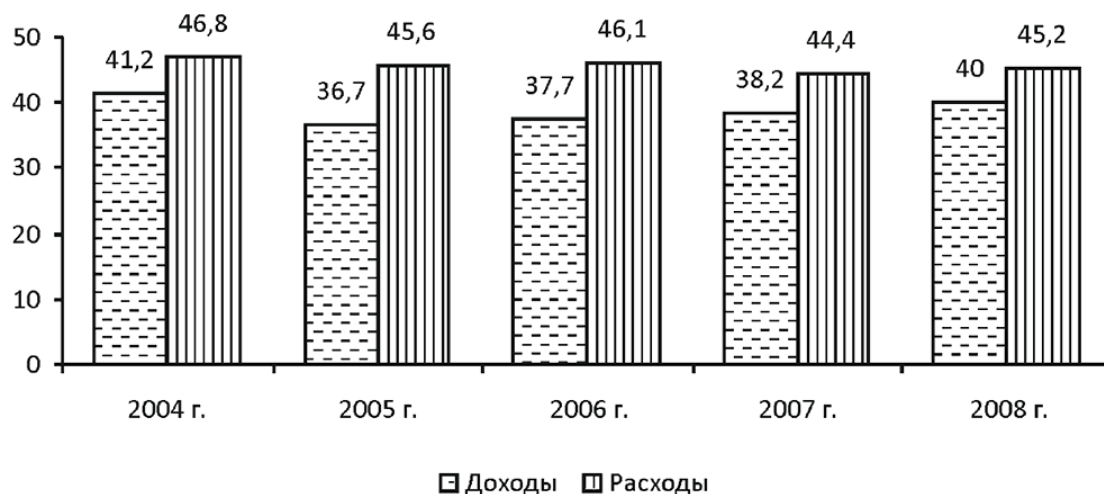


Рис. 2.1. Доля доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете России за 2004–2008 гг., %

Как видно, роль консолидированных бюджетов субъектов Федерации в бюджетной системе страны весьма значительна – в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации (исключая внебюджетные фонды) их доля за последние пять лет составляла 37–41 % в доходах, 45 % в расходах.

Кроме того, с помощью консолидированных бюджетов субъектов Федерации в течение 2004–2008 гг. перераспределялось 17–18 % валового внутреннего продукта, а через консолидированные бюджеты регионов Северо-Запада – 16–21 % валового регионального продукта округа (табл. 2.1).

Таким образом, консолидированные бюджеты регионов играют важную экономическую роль в воспроизводственном процессе. В то же время именно воспроизводственный процесс предопределяет количественный и структурный состав бюджетных показателей. В этой связи важнейшей исходной базой для анализа состояния консолидированных бюджетов СЗФО и их перспектив служит характеристика тенденций социально-экономического развития регионов Северо-Запада.

Северо-Западный федеральный округ, являясь четвертым по площади в России, занимает 9,9 % территории страны (1687 тыс. кв. км), имеет численность постоянного населения на начало 2009 г. 13,5 млн. человек (9,5 % населения страны).

Таблица 2.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (в % к ВВП) и доходы консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа (в % к ВРП) в 2004–2008 гг.

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Псковская область	21,8	22,7	22,5	22,8	24,7
г. Санкт-Петербург	17,5	21,4	26,9	25,4	24,1
Республика Карелия	19,4	17,9	17,6	19,2	23,0
Мурманская область	12,9	12,9	18,6	21,1	21,8
Калининградская область	16,8	18,5	20,8	18,9	20,5
Новгородская область	15,2	17,4	16,4	16,9	18,8
Архангельская область	17,7	18,5	18,7	20,8	17,3
Вологодская область	15,4	13,6	15,7	17,5	17,0
Ленинградская область	13,5	13,6	14,0	15,5	16,5
Республика Коми	15,5	14,3	14,2	14,1	14,9
Консолидированные бюджеты регионов СЗФО, в % к ВРП	16,2	17,5	20,3	20,5	21,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ, в % к ВВП	17,2	16,6	16,9	17,1	18,0
* Предварительные данные.					

Анализ динамики основных социально-экономических индикаторов показал, что в период 2004–2008 гг. экономика регионов округа развивалась быстрыми темпами (табл. 2.2).

Несмотря на кризисные явления конца 2008 г., благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и рост внутреннего потребления позволили в целом сохранить позитивные тенденции экономического развития.

Рост промышленного производства за 2004–2008 гг. составил почти 30 %, объемы ввода жилья увеличились в 1,7 раза, опередив средние показатели в целом по стране.

Инвестиции в основной капитал выросли в 2,3 раза. В социальной сфере наблюдался рост реальных денежных доходов населения, однако данный показатель был несколько ниже

среднероссийского. В то же время темпы сокращения числа безработных опережали средний уровень по России.

Таблица 2.2. Изменение основных социально-экономических индикаторов Северо-Западного федерального округа за 2004–2008 гг., в % к предыдущему году

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2008г., в % к 2004 г.
Индекс промышленного производства	114,2	109,3	106,3	108,6	102,0	128,7
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	108,3	104,0	103,9	106,3	102,1	117,3
Ввод в действие жилых домов	114,1	107,1	117,2	121,3	115,0	175,0
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	112,6	106,3	116,0	120,5	104,5	155,2
Инвестиции в основной капитал	126,0	134,4	134,7	123,7	101,2	226,6
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	131,0	126,0	126,8	144,6	109,8	253,6
Индекс потребительских цен	112,3	111,2	109,5	112,6	114,1	156,4
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	153,2
Реальные денежные доходы	114,2	114,4	109,9	109,5	109,4	150,6
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	111,2	111,7	114,1	113,1	110,3	158,9
Численность зарегистрированных безработных	111,1	89,9	90,6	84,8	104,1	71,9
<i>в среднем по Российской Федерации</i>	117,1	95,3	95,1	89,2	97,9	79,1
Источник: данные Росстата.						

На территории СЗФО производится 9,7 % ВВП страны (5-е место среди округов). По предварительной оценке, в 2008 г. объем ВРП Северо-Западного федерального округа в текущих ценах составил более 3 трлн. руб. (табл. 2.3).

Кризисная ситуация в IV квартале 2008 г. обусловила снижение прироста ВРП в 2008 г. по сравнению с предыдущими годами исследуемого периода, однако в целом величина валового регионального продукта за последние пять лет стала больше в среднем в 2,3 раза в каждом регионе округа.

На фоне наращивания объемов производства происходило увеличение совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, которые в номинальном выражении в 2004–2008 гг. повысились в 3 раза (табл. 2.4).

В свою очередь, это обусловило усиливающийся рост бюджетной обеспеченности населения СЗФО. Обеспеченность бюджетными средствами на душу населения, являющаяся одним из основных показателей повышения качества жизни граждан, в период с 2004 по 2008 г. стабильно увеличивалась и в среднем по округу выросла в три раза – с 17,4 до 53 тыс. руб. соответственно (табл. 2.5)

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.