Библя Галина Николаевна. Формирование финансового потенциала муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ставрополь, 2003 194 c. РГБ ОД, 61:04-8/3000

**Содержание к диссертации**

Введение

Теоретические основы управления финансовыми ресурсами муниципальных образований 10

1.1. Экономическое содержание и назначение финансового потенциалаи финансовых ресурсов муниципального образования 10

1.2. Современные методы финансового регулирования социально-экономических процессов на муниципальном уровне 30

1.3. Показатели оценки финансовой обеспеченности муниципальных образований и эффективности использования финансового потенциала 50

2. Состояние, тенденции и факторы формирования финансового потенциала муниципального образования 58

2.1. Муниципальная собственность как фактор социально-экономического развития Ставрополя 58

2.2. Порядок формирования и использования местного бюджета 76

2.3. Роль и оценка финансовых ресурсов организаций и домашних хозяйств 97

3. Финансовый баланс территории как средство управления финансовым потенциалом 119

3.1. Особенности и перспективные направления финансовой политики муниципального образования 119

3.2. Методические основы разработки баланса финансовых ресурсов муниципального образования 129

3.3. Прогнозирование финансового потенциала территории 136

Выводы и предложения 171

Список использованной литературы 174

Приложения 184

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Политика реформирования экономики России, направленная на децентрализацию управления финансовыми отношениями, обусловила утрату целевых приоритетов, сформировавшихся закономерностей и приобретенных возможностей к саморазвитию таких первичных территориальных звеньев страны, как регионы и муниципальные образования. В современных условиях наблюдается недостаточность их финансовой обеспеченности, регрессивная социально-экономическая активность, падение жизненного уровня значительной части населения. С решающей степенью достоверности можно констатировать полное отсутствие предпосылок к воспроизводству финансового потенциала муниципальных образований.

Определение и детальное рассмотрение сущности финансового потен  
циала муниципального образования в экономической науке является одной  
из важнейших проблем. Острота ее подчеркивается необходимостью созда-  
*Щ*ния и совершенствования финансовых механизмов, функционирующих на

фоне осуществления властных полномочий органами местного самоуправления, не входящими в систему государственной власти. Здесь возможны унифицированные, но в тоже время нестандартные подходы. В каждом случае должны приниматься решениях учетом комплекса специфических факторов, формирующих финансовую систему конкретного муниципального образования.

Проблематика функционирования местных финансов достаточно про  
работана учеными и практиками экономически развитых зарубежных госу  
дарств с федеративным устройством. Для России эта задача является относи-  
*Щ*тельно новой. Кроме того, сложившаяся в стране экономическая ситуация

не имеет аналогов и поэтому требует взвешенного применения зарубежного опыта.

Финансовое состояние муниципального образования определяется в целом государственной макроэкономической ситуацией. Однако, региональные особенности дифференцируются комплексом объективных факторов природного, национального, экономического и социального характера. До настоящего времени не отработан механизм финансовых отношений «федерация - регион - муниципальное образование», отсутствует четко выраженная региональная и местная финансовая политика, нет научно обоснованной системы изучения, планирования и прогнозирования финансового потенциала региона и муниципального образования. Эти обстоятельства, а также недостаточная изученность отдельных теоретических и практических аспектов проблемы обуславливают актуальность и выбор направления проведения исследований.

**Состояние изученности проблемы.**Исследованию проблем формирования и функционирования местных финансов и, в первую очередь, местного бюджета посвящено множество научных работ отечественных авторов, таких как: А. Г. Игудин, В. П. Иваницкий, В. Лексин, М. С. Максимова, В. Г. Пансков, Г. Б. Поляк, Л. И. Пронина, В. М. Родионова, М. В. Романовский, В. К. Сенчагов, А. Швецов, Н. А. Ширкевич и др. Непосредственно исследованиями финансового потенциала муниципальных образований занимаются Hi А. Колесникова, А. М. Коломиец, А. Д. Мельник, А. И. Новикова, Н. М. Сабитова и др. В экономически развитых зарубежных странах проблему местных финансов изучают такие ученые, как Аткинсон Энтони Б., Стиглиц Джозеф Э., Эдвин Дж. Долан, Колин Д. Кэмпелл, Розмари Дж. Кэмпелл, Жан-Франсуа Копе, Франсуа Вернер, Иоахин Мюллер, Хеннинг Беккер, Леонард *И.*Рутельман, Валли Е. Оутс и другие. По достоинству оценивая их вклад в решении исследуемой проблемы и не отрицая правомерности полученных результатов, следует отметить, что отдельные аспекты процесса формирования финансового потенциала муниципального образования требуют доработки и совершенствования. В частности, недостаточно проработаны вопросы определения потенциала органов местного самоуправления в формировании финансовой политики

5  
*ґш,*финансовой политики территории. Многочисленные исследования зарубеж  
ных ученых по местным финансам соответствуют этапу развитых рыночных  
отношений, и поэтому разработанные модели не адекватны российской дей  
ствительности. В настоящее время требуется эффективная организация мо  
ниторинга и коррекции финансового состояния муниципальных образований,  
необходим пересмотр методических подходов к составлению сводного тер  
риториального финансового баланса на основе формирования налоговых баз.  
Вышеуказанное предопределило выбор цели и задач диссертационного ис-  
ф следования.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальности ВАК.**Исследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.5 Паспорта специальностей ВАК Министерства образования РФ (экономические науки) - «оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования».

**Цель и задачи исследования.**Целью исследования является разработка методического инструментария реализации эффективной финансовой политики территории, обеспечивающей устойчивые перспективы развития экономического пространства муниципальных образований.

В соответствии с поставленной целью определены следующие основные задачи:

исследовать в теоретическом аспекте экономическую сущность и содержание финансового потенциала и финансовых ресурсов муниципального образования;

классифицировать рыночные методы финансового регулирования социально-экономического развития территории местными органами власти;

выявить механизмы формирования финансового потенциала муниципального образования на основе анализа ресурсных возможностей предприятий и домашних хозяйств;

определить экономическую основу местных финансов как базового инструмента укрепления властных полномочий органов местного самоуправления;

уточнить современные методические подходы к разработке баланса финансовых ресурсов муниципального образования;

обосновать перспективные направления совершенствования финансовой политики территории в условиях рынка.

**Предметом исследования**является комплекс экономических отношений, механизмов и инструментов процесса формирования финансового потенциала муниципального образования.

**Объектом исследования**выступает муниципальное образование как социально-экономическая система и источник формирования территориальных финансовых ресурсов.

**Теоретической и методологической основой**исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, разработки научно-исследовательских учреждений, материалы научных конференций и личные наблюдения автора.

Источниками исходной информации послужили материалы государственной статистической отчетности Госкомстата РФ, Минфина РФ, Минфина Ставропольского края и финансового управления администрации г. Ставрополя, планы и отчеты об исполнении муниципальных бюджетов Ставропольского края, справочно-нормативные данные, рекомендации научных учреждений.

В основу исследования положен системный подход к изучаемым экономическим явлениям. На различных этапах работы применялись следующие методы: абстрактно-логический, экономико-статистический, монографический, расчетно-конструктивный.

**Рабочая гипотеза**диссертационной работы базируется на системе теоретических положений и научной позиции автора, согласно которым формирование финансового потенциала территории должно осуществляться в рам-

**7**ках реализации государственной финансовой политики, ориентирующей ин-тегративный характер взаимодействия местных ресурсных факторов на устойчивое развитие экономического пространства муниципальных образований.

Научная новизна выполненной работы заключается в обосновании социально-экономической роли территориального финансового баланса как средства управления финансовыми ресурсами муниципального образования. В диссертации получены следующие теоретические и прикладные результаты, определяющие научную новизну:

уточнено содержание процесса воспроизводства местных финансо  
вых ресурсов как составляющей государственной финансовой системы;

определено место налогового механизма в системе косвенных методов финансового регулирования социально-экономического развития территории местными органами власти;

предложен динамический обобщенный показатель эффективности использования финансового потенциала муниципального образования, детерминирующий соотношение добавленной стоимости и текущего уровня финансовых ресурсов территории;

систематизирована совокупность принципов научно обоснованной разработки и реализации концепции адекватного управления имущественным комплексом города и муниципальной экономикой в целом;

аналитически апробирована методика прогнозирования интенсивности восходящих и нисходящих финансовых потоков территории, базирующаяся на разработке прогнозного сводного баланса финансовых ресурсов;

осуществлен мониторинг перспектив роста финансовой обеспеченности территории с использованием системы показателей, адекватно измеряющих доходные возможности муниципалитетов на основе налоговых баз;

разработана методика прогнозирования расходных полномочий муниципального образования в зависимости от уровня материальной обеспе-

8 ченности населения и направленности государственной и региональной финансовой политики.

**Практическая значимость**проведенного исследования состоит в формировании научной концепции расширенного воспроизводства финансовых ресурсов территории, в определении основных налоговых и других инструментов, эффективно воздействующих на данный процесс; в разработке прогнозных сценариев развития финансовой базы муниципального образования. Рекомендации, сформулированные и обоснованные в диссертации, адресованы работникам МФ и МНС России, региональным органам государственной власти, муниципалитетам.

Полученные в диссертационной работе научные результаты могут быть также использованы для совершенствования структуры, содержания- и методики преподавания таких дисциплин, как «Финансовый менеджмент», «Финансы предприятий», «Налоги и налогообложение».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и результаты диссертационной работы были доложены и получили одобрение на Всероссийской научно-практической конференции «Финансово-экономический механизм региона и его развитие в современных условиях» (г. Ставрополь, 2001 г.), на ежегодных научных конференциях Ставропольской государственной сельскохозяйственной академии в течение 1999-2001 гг., на ежегодных научно-практических конференциях по результатам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов Северо-Кавказского государственного технического университета (г. Ставрополь, 2002-2004 гг.)

**Публикации. По**материалам диссертации опубликовано 10 научных работ общим объемом 1,85 п. л.

**Структура и объем работы.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, списка использованной литературы (135 наименований), приложений, включает 26 таблиц и 14 рисунков.

**Во введении**обоснована актуальность темы, определены цель и задачи исследования, его теоретическая и методологическая основа, сформулированы научная новизна и практическая значимость работы, указаны степень апробации результатов и структура работы.

**В первой главе**«Теоретические основы управления финансовыми ресурсами муниципальных образований» раскрыты роль, место, содержание и назначение финансового потенциала и финансовых ресурсов муниципального образования, дана характеристика современных методов финансового регулирования социально-экономических процессов на муниципальном уровне, обобщен опыт экономически развитых стран по формированию и использованию финансового потенциала, выделена система показателей оценки финансовой обеспеченности территории и эффективности использования финансового потенциала.

**Вторая глава**«Состояние, тенденции и факторы формирования финансового потенциала муниципального образования» посвящена анализу формирования и использования муниципальной собственности г. Ставрополя, оценке уровня его социально-экономического развития и состояния финансовых ресурсов предприятий и организаций, раскрытию роли финансовых ресурсов домашних хозяйств населения.

**В третьей главе**«Финансовый баланс территории как средство управления финансовым потенциалом» рассматриваются особенности и перспективные направления финансовой политики муниципального образования, предлагаются и описываются методические основы разработки баланса финансовых ресурсов территории, представляются и комментируются результаты проведенного прогнозирования состояния финансового потенциала города.

В заключение обобщены основные результаты исследования, сформулированы выводы и предложения.

## Экономическое содержание и назначение финансового потенциалаи финансовых ресурсов муниципального образования

Во второй половине XX столетия и особенно в последние десятилетия в наиболее развитых странах мира произошли глобальные качественные изменения в общественном развитии, в нем появились новые силы и факторы, изменился удельный вес различных элементов, характер их взаимодействия. Усложнение социально-экономических процессов обусловило появление общей закономерности мирового экономического развития - возрастание роли территорий, перенос на места ответственности за решение социально -экономических проблем - эта тенденция просматривается и в России. Более того, одной из кардинальных мер по демократизации общества явилось разделение исполнительной власти на государственную и местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти и признает его в качестве одной из демократических основ системы управления РФ. Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных, нежели в условиях централизации и концентрации власти, основ взаимоотношений центральных и местных органов.

Отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, носят многогранный, комплексный характер. Это управленческие, финансовые, земельные, экологические и другие отношения, которые возникают в процессе реализации задач и функций местного самоуправления, решения местных дел.

В широком разнообразии экономических отношений местного сообщества важнейшими являются финансы. В теоретическом плане при рассмотрении финансов как системы денежных отношений, сегодня очень важно выяснить: меняется ли суть этой экономической категории в рыночной среде; что же является предметом финансовых отношений. Наконец: каков финансовый потенциал муниципальных образований и как соотносятся между собой финансовые ресурсы и финансовый потенциал в условиях рынка и новой ситуации, когда местное самоуправление становится определяющей силой в развитии местных территорий. Эти и другие вопросы, разумеется, не могут быть со всей глубиной исследованы в одной работе. Однако, их нельзя игнорировать, ибо без должного теоретического понимания новой роли финансов в меняющейся экономической среде в России, нельзя построить и эффективный финансовый механизмов порядке общего замечания здесь уместно заметить, что сегодня многие составляющие нового хозяйственного механизма в России или не опираются ни на какую теоретическую базу вообще или поставлены на западный теоретический фундамент. Ни то, ни другое, как показывает практика, не позволяет России добиваться прогнозируемых социально-экономических результатов.

Финансы являются продуктом развития производительных сил и производственных отношений, что предопределяет их объективный характер как категории товарного производства. В докапиталистических формациях большая часть потребностей государства удовлетворялась путем установления различного рода натуральных повинностей и сборов. Денежное хозяйство в тот период было развито только в армии. Экономическую мысль в эту эпоху выражали, как правило, философы и религиозные деятели. Достигнутый ими уровень систематизации экономических идей и концепций не обеспечил достаточных предпосылок для обособления теоретических построений того времени в самостоятельную отрасль науки, специализирующейся сугубо на проблемах экономики.

## Муниципальная собственность как фактор социально-экономического развития Ставрополя

Социально-экономическое развитие муниципального образования, как любая деятельность, должно опираться на наличие вполне определенных ресурсов: природных, имущественных, финансовых, информационных, интеллектуальных, и т.п.

Муниципальное образование город Ставрополь расположено в Южном территориальном округе. Является административным центром Ставропольского края, объединяющего 290 муниципальных образований. В состав края входят 26 административных районов, на его территории расположены 16 городов. Численность населения на 1 января 2001 года 355 тыс. человек (12,8% от населения края).

Ставрополь - многофункциональный центр, выполняющий административную, научную, культурную функции, концентрирующий значительную часть промышленного потенциала. Основными отраслями промышленности города являются машиностроение, пищевая, легкая промышленность, а также промышленность строительных материалов и мебельная. На долю Ставрополя приходится около 12% общекраевого выпуска промышленной продукции, 22% объема работ стройподряда, 17% всего введенного жилья, 35% общекраевого объема оборота розничной торговли.

Начиная с 2000 г., в г. Ставрополе происходит резкий рост объемов промышленного производства, прибыли, инвестиций, средней заработной платы работников, численности работающих (табл.2.1). В значительной степени это связано с тем, что в начале 2002 т. после изучения проблем муниципального образования рабочей группой Правительства Ставропольского края была перестроена работа органов местной власти города по оказанию ему практической помощи. В ходе проверки были выявлены снижение уровня жизни населения; неоправданное предоставление индивидуальных налоговых льгот и льгот по арендной плате, неэффективное использование бюджетных средств, нарушения финансовой дисциплины со стороны местных органов власти; отсутствие стратегического и оперативного управления социально-экономическими процессами. Было признано, что основой многих проблем явилось несовершенство механизмов формирования законодательной и исполнительной власти города и отсутствие должного контроля за исполнением ее полномочий; В результате обе ветви власти из инструмента реализации социальной и экономической политики, направленной на благо людей, превратились в инструмент решения личных или корпоративных интересов.

После работы по решению выявленных проблем и реорганизации органов местного самоуправления (введены районные администрации города) среднемесячная заработная плата работников за 2002 г увеличилась в 1,4 раза (при индексе потребительских цен 1,16); на 54,9% снизилась задолженность по заработной плате. Объем промышленной продукции вырос в 1,3 раза (с учетом уровня инфляции - в 1,13 раза), инвестиции в основной капитал - в 1,5 раза.

Бюджетные инвестиции в 2002 году оказались достаточно значительными. По краевым программам освоено 87 млн. рублей, федеральные вложения составили еще 17 миллионов. Продолжались работы на крупнейшей стройке края - строительстве новой системы водоподачи для города Ставрополя.

## Особенности и перспективные направления финансовой политики муниципального образования

Важнейшей составляющей финансового потенциала муниципального образования, предназначенной для обеспечения задач и функций; отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, является бюджетный потенциал. По уровню бюджетного потенциала муниципального образования региона распределены на следующие группы:

1 - муниципальные образования - города и поселения, объединенные в районы с низким бюджетным потенциалом;

2 - муниципальные образования со средним бюджетным потенциалом;

3 - муниципальные образования с высоким бюджетным потенциалом.

К первой группе относятся относительно слабые по бюджетному потенциалу муниципальные образования, обеспечивающие всего 9% совокупных поступлений в бюджетную систему, втом числе в федеральный бюджет- 8,3%, территориальные бюджеты - 11,5%. Подавляющее большинство муниципальных образований этой группы имеет душевой объем реализованной продукции в 1,5 - 2,0 раза ниже среднекраевого уровня.

Доля второй группы в совокупных поступлениях в бюджетную систему составляет 18,4%, втом числе в федеральный бюджет- 16%, территориальные бюджеты - 20,7%. Муниципальные образования этой группы имеют душевой объем реализованной продукции около среднего по краю уровня, причем лучшие из них превышают этот уровень в 1,5 раза, худшие (Благодар-ненский и Кировский районы) имеют уровень на 30-35% ниже среднекраевого.

Третья группа обеспечивает 72,6% всех поступлений от муниципальных образований края в бюджетную систему страны, в том числе в федеральный бюджет - 78,3% и территориальные бюджеты - 67,7%. Душевой объем реализованной продукции в этих муниципальных образованиях выше среднего уровня по краю, в том числе в Изобильненском районе и в г. Невинномысске в 2-3 раза. Бюджетный потенциал муниципальных образований Ставропольского края превышал их бюджетные расходы в 2002 г. в 1,3 раза, причем в последние годы наблюдается некоторое снижение этого показателя.

Практическая деятельность муниципальных образований проявляется во всех сферах общественной жизни, в том числе и в финансовой сфере. Но в целом политика муниципальных образований зависит от государственной политики. На современном этапе ее формирование осложнено рядом трудностей, переживаемых российской экономикой: остановкой роста ВВП; продолжающимся спадом инвестиций; низким уровнем собираемости налогов; ростом расходов на обслуживание государственного долга. Сложное положение в социальной сфере обусловлено низким уровнем доходов населения и, соответственно, низким уровнем потребления. В таких условиях стратегическими целями и задачами федеральной финансовой политики являются: достижение устойчивого экономического роста и создание для этого соответствующих макроэкономических условий; рост реальных доходов и потребления населения. Для успешного решения поставленных задач Министерством финансов РФ определены приоритетные направления финансовой; политики на среднесрочную перспективу:

осуществление налоговой реформы на основе Налогового кодекса и повышение на этой основе собираемости налогов;

осуществление бюджетной реформы на основе Бюджетного кодекса и упорядочение бюджетного процесса;

сокращение государственных расходов при полном выполнении бюджетных обязательств;.

снижение государственных заимствований, увеличение сроков их погашения при уменьшении доходности государственных ценных бумаг и процентных ставок до уровня, обеспечивающего движение финансовых ресурсов в реальный сектор экономики;

совершенствование межбюджетных отношений.