Самарская Юлия Владимировна. Основы формирования эффективной финансовой политики региона : 08.00.10 Самарская, Юлия Владимировна Основы формирования эффективной финансовой политики региона (На примере Краснодарского края) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Краснодар, 2006 178 с. РГБ ОД, 61:06-8/4347

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теория формирования финансовой политики регионов в России и за рубежом 15

1.1. Финансовая политика как одна из важнейших составляющих социально-экономического развития региона 15

1.2. Реформирование бюджетной системы как основы финансовой политики Российской Федерации и регионов. Проблемы и перспективы...31

1.3. Международный опыт формирования и реализации финансовой политики регионов 39

1.4. Совершенствование региональной финансовой политики 58

2. Анализ формирования финансовой политики Краснодарского края 69

2.1. Основные источники формирования и направления использования финансовых ресурсов Краснодарского края 69

2.2.Сравнительный анализ финансового состояния Краснодарского края и регионов ЮФО Российской Федерации 83

2.3.Анализ бюджетного механизма Краснодарского края как базы социально-экономического развития 93

2.4.Состояние и перспективы инвестиционной политики в Краснодарском крае 107

3.Совершенствование финансовой политики Краснодарского края 114

3.1. Совершенстование финансового планирования в Краснодарском крае.. . 114

3.2 Предложения по повышению эффективности региональной

финансовой политики 130

Заключение 157

Список литературы 166

Приложения 174

**Введение к работе**

В российской экономике неизмеримо возрастает роль региональных финансов в обеспечении социально-экономического подъема страны в целом, так и входящих в нее субъектов Российской Федерации. Регионы РФ имеют хозяйственную самостоятельность, законодательно их статус оформлен как статус субъектов территориального управления. Конституцией РФ, ст.72-73 (1) определены и разграничены полномочия Российской Федерации и ее субъектов: регионам предоставлено право самостоятельно определять принципиальные направления своего развития исходя из объективных финансово-экономических, социальных, географических, экологических особенностей и их возможностей.

Расширение прав субъектов Российской Федерации в социально-экономической жизни российского общества оказывает существенное влияние на всю систему общественных отношений в стране, стержневой основой которых становится последовательный переход к принципам государственного федерализма.

Построение новой системы общественных отношений обязывает по-иному решать проблемы финансов, бюджета, межбюджетных отношений, функционирования кредитно-денежной системы и др. В связи с этим особое значение для экономики страны и социальной сферы приобретают вопросы формирования финансовых ресурсов региона и их использования. Объективно это обусловлено тем, что чем выше уровень обеспеченности финансовыми ресурсами и финансово-экономической стабилизации субъектов Федерации, тем эффективнее функционируют все сферы экономики России, тем устойчивее экономика государства в целом. В свете изменений Бюджетного законодательства, проблемы финансов региона становятся все более актуальными. На территории возлагаются дополнительные полномочия по

обеспечению расходных обязательств. К этой проблеме, как известно, сегодня приковано внимание ряда ученых и практиков. И это закономерно, поскольку до недавнего времени финансам территорий придавалось второстепенное значение.

Возможно, поэтому проблема формирования финансовой политики региона пока остается недостаточно изученной и не имеет, на наш взгляд, оптимальных решений.

Настоящая работа представляет собой попытку автора провести комплексное исследование проблемы, выйти с предложениями и рекомендациями, которые позволили бы в среднесрочной и долгосрочной перспективе учитывать принцип сбалансированности финансовых интересов центра и регионов при формировании и претворении в жизнь более эффективной региональной финансовой политики.

Выдвигая во главу угла своей работы проблему формирования и использования финансовых ресурсов, автор руководствовался тем, что эти ресурсы образуют совокупность фондов денежных средств, которыми обладает субъект Российской Федерации.

Недооценка факторов, влияющих на степень финансовой стабилизации регионов, приводит к усилению экономических и социальных диспропорций и многим другим негативным последствиям, что в свою очередь, существенно ослабляет материально-финансовую базу повышения благосостояния большинства населения.

Несмотря на огромное влияние государственной финансовой и бюджетной политики на уровень финансового состояния регионов, нельзя недооценивать роль самих региональных органов управления. Большая дифференциация в уровне обеспеченности финансовыми ресурсами регионов России

свидетельствует о значительном росте внутрирегиональных факторов в достижении финансовой стабильности и развития.

Целенаправленная финансовая политика региона должна стать фактором его успешного социально-экономического развития. При этом первостепенное значение приобретает совершенствование отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями и реформированием межбюджетных отношений в едином комплексе.

Степень разработанности темы. Идеи развития финансовой политики в различные исторические периоды представлены в работах Аристотеля, Вашнагупты, И.Юсти, А.Тюрго, Ф.Кене, В.Мирабо, А.Смита, Д.Рикардо.

Среди современных экономических концепций формирования финансовых ресурсов регионов и их использования следует отметить труды и разработки таких авторов, как: С.А. Анисимов, Г.Армстронг, Дж.Бодвил, С.В.Большаков, В.П.Горегляд, А.Г.Гранберг, Г.Б.Поляк, П.И.Вахрин, О.А.Гришанова, Л.Л.Игонина, Л.В.Казанова, С.В.Казанцев, А.М.Лавров, В.М.Малиновский, В.И.Матеюк, В.М.Родионова, Т.Ф.Романова, М.В.Романовский, Г.А.Сатаров, Дж.Тэйлор, МНЯндиев, С.Н.Яшин, Н.И.Яшина и других.

Проблемы финансового развития региона являются весьма сложными для современной экономической науки. Не полностью соответствуют требованиям времени и развитию процессов совершенствования финансовой базы регионов нормативно-правовая база, недостаточно проработанная политика государства по вопросу региональной финансовой политики, отсутствие стратегического управления.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений, методических и практических рекомендаций по совершенствованию региональной финансовой политики на

основе анализа их финансового состояния, нормативно-правовой базы, поступательного развития межбюджетных отношений.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач:

разработать научное обоснование сущности региональной финансовой политики региона как важнейшего фактора его социально-экономического развития;

определить параметры и принципы оптимального соотношения федеральной и региональной финансовой политики;

с научных позиций констатировать состояние и определить перспективы финансовой политики в Российской Федерации;

с учетом зарубежного опыта разработать подходы к региональной финансовой политике на современном этапе;

классифицировать и проанализировать с точки зрения социально-экономической стабильности стратегии регионального развития в Российской Федерации;

проанализировать и разработать меры по совершенствованию бюджетного процесса как основного инструмента региональной финансовой политики на примере Краснодарского края;

определить основные критерии региональной инвестиционной политики как стратегической составляющей региональной финансовой политики;

оптимизировать и усовершенствовать прогнозные модели и методы региональной финансовой политики;

разработать предложения по повышению эффективности финансовой политики региона.

Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом специальности 08.00.10 ВАК: п. 1.7 - «Теоретические основы исследования влияния финансовой политики на результаты социально-экономического развития» и п.2.2 - «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков».

Объект исследования. Региональная финансовая политика, осуществляемая федеральными и региональными органами управления в Краснодарском крае.

Предмет исследования. Методы и инструментарий формирования региональной финансовой политики и их влияние на повышение ее эффективности в долгосрочной перспективе.

Методологическую и теоретическую основу диссертационной работы  
составляют диалектический и комплексный подходы к познанию конкретных  
финансовых процессов, явлений, системный подход к исследованию  
региональной финансовой политики как составной части федеральной  
финансовой политики Российской Федерации, результаты исследований  
отечественных и зарубежных ученых в экономической науке применительно к  
финансам регионов, а также в других областях знаний. В процессе решения  
поставленных задач были использованы методы категориального,  
эмпирического, сравнительного, структурного анализов, приемы и методы  
экономико-статистического анализа, экономико-математического

моделирования и экспертных оценок.

Информационно-эмпирическая база исследования представлена официальными статистическими данными, материалами монографических исследований российских и зарубежных ученых; законодательными и нормативными актами федеральных и региональных органов власти Российской Федерации; периодическими изданиями; данными средств массовой

информации и материалами публичной финансовой отчетности администрации Краснодарского края.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования представлена совокупностью предположений. Современную региональную финансовую политику, на наш взгляд, можно определить, как научно обоснованную концепцию развития региональных финансов на основе эффективного использования социально-экономического потенциала региона, ориентации на собственные финансовые ресурсы, максимальный учет интересов населения, бизнеса и государства. В современных условиях ей присуще применение инструментов бюджетирования ориентированного на результат, среднесрочного финансового планирования, децентрализация, комплексная координация различных сфер региональных финансов, повышение самостоятельности муниципальных финансов, привлечение инвестиций, создание институциональной структуры эффективного управления региональными финансами на долгосрочную перспективу.

Положения, выносимые на защиту.

1. Ранее региональная финансовая политика трактовалась в основном как деятельность государственных органов по целенаправленному использованию финансов и как искусство перераспределения через формирование и использование финансовых ресурсов в интересах создания условий для увеличения натуральной и денежной базы хозяйственного механизма. В связи с видоизменившимися целями финансовой политики региона - повышением объема и эффективности использования финансовых ресурсов, оздоровлением и структурной перестройкой региональной экономики, достижением более высокого уровня жизни населения региона, определение региональной финансовой политики базируется на выработке научно обоснованных концепций развития региональных финансов,

определения основных направлений их использования в текущий период и на долгосрочную перспективу, разработке комплекса практических действий на основе эффективного использования социально-экономического потенциала региона, рационального использования собственных и привлеченных финансовых ресурсов в интересах населения региона, малого, среднего и крупного бизнеса и направленных на достижение поставленных перед региональной экономикой целей.

Проводимая в очередной раз бюджетная реформа проводится хаотически, существенно ограничивая возможности и институциональные стимулы повышения эффективности региональной финансовой политики, тормозит переориентацию деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных ассигнований на достижений конечных и измеримых результатов. На базе изучения зарубежного опыта констатируем, что ядром новой организации бюджетного процесса должна стать концепция бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования. Ее суть - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической и финансовой политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Достижение высокой степени эффективности региональной финансовой политики невозможно без осознания новой парадигмы и подходов к ней. Новая парадигма характеризуется акцентом не на перераспределение, а на экономический рост регионов, децентрализацией центров разработки и реализации политики, внедрением механизмов комплексной координации,

переходов к региональному управлению финансами и отказ от федерального вмешательства в региональные финансы, клиентоориентированность региональной финансовой политики. Основными подходами признаются инновационный и инвестиционный, а также кластерный подход, который состоит в поддержке организаций и функционирования социальных и деловых сетей региона, то есть в предоставлении финансовых ресурсов региона сетям взаимосвязанных предприятий, а не отдельным хозяйствующим субъектам.

1. Одной из причин слабости региональной финансовой политики в Российской Федерации является отсутствие адекватной институциональной структуры, особенно в рамках исполнительной власти. Для преодоления этих негативных тенденций возникла необходимость разработки новой стратегии регионального развития в Российской Федерации, основанной на принципах комплексности, централизованности, долговременности, сопряженности с общей стратегией развития государства, координации и взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных властей, единства социально-экономической, научно-технической, инвестиционной, инновационной политики, поддержки предпринимательства и развития бизнеса в регионе.
2. Региональная финансовая политика несомненно носит и будет носить фондовый характер, который необходимо трансформировать, исходя из современных реалий. Целесообразно, прежде всего, создавать региональные фонды муниципального развития (для реализации на основе конкурсного отбора инвестиционных проектов муниципальных образований), фонда компенсаций (на передачу полномочий и предоставление дотаций поселениям), софинансирование социальных расходов (для долевого финансирования социально значимых расходов местных бюджетов).

6. Совершенствование региональной финансовой политики необходимо проводить в направлениях повышения научной обоснованности, улучшения инвестиционного климата в регионе, повышения эффективности финансового контроля за использованием бюджетных средств региона. Перспективы развития экономики региона определяются его экономическим потенциалом, эффективностью его использования и условиями хозяйствования. Для взаимоувязывания этих критериев предлагается применять удельные (среднедушевые) показатели в рамках среднесрочного прогнозирования и планирования региональных финансов, так как именно этот уровень (на 2-4 года вперед) позволяет улавливать взаимосвязи между макроэкономическими и региональными финансовыми условиями, оперативно корректировать управленческие решения, создать институциональную инфраструктуру для выработки обоснованной региональной финансовой политики.

Научная новизна диссертационного исследования представлена в приращении научных знаний в сфере формирования финансовой политики региона и повышения ее эффективности и состоит в следующем:

дано уточненное определение региональной финансовой политики, которая представляет собой целенаправленную, научно обоснованную деятельность региональных органов власти по созданию на основе эффективного использования социально-экономического потенциала региона финансовой базы, достаточной для решения проблем социального и экономического развития на долгосрочную перспективу и рационального использования собственных и привлеченных финансовых ресурсов в интересах его населения, малого, среднего и крупного бизнеса;

определены достоинства и недостатки современной бюджетной реформы, которая при расширении финансовой самостоятельности регионов

одновременно ограничивает возможности и институциональные стимулы повышения эффективности региональной финансовой политики, прежде всего в сфере управления и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов путем внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования;

на основе изучения и анализа зарубежного опыта проведения эффективной региональной финансовой политики, определена ее новая парадигма, которая базируется на принципах достижения экономического роста, децентрализации финансовой политики, внедрения механизма координации, перехода к региональному управлению финансами с учетом региональных и муниципальных различий в социально-экономическом развитии;

разработаны основные принципы новой стратегии регионального развития, которые состоят из применения принципов комплексности, централизованности, долговременности, сопряженности всех уровней финансовой политики и координации, взаимодействия всех уровней власти;

на базе научного анализа бюджетов Краснодарского края и других субъектов Южного федерального округа, разработан комплекс мер по совершенствованию региональной финансовой политики на базе оптимизации бюджетного механизма и бюджетного процесса, приоритетности инвестиционной политики регионов, создания фондов муниципального развития, компенсаций и софинансирования социальных расходов и доказано, что наиболее эффективная взаимосвязь между региональной финансовой политикой и макроэкономическим условиями достигается при применении модели среднесрочного финансового прогнозирования и планирования;

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании методов и инструментов формирования эффективной региональной финансовой политики в сочетании с государственной финансовой политикой в условиях изменяющейся внешней среды и всей совокупности взаимосвязей и взаимозависимостей.

Практическая значимость исследования определяется тем, что предлагаемые меры по повышению социально-экономической эффективности региональной финансовой политики могут быть использованы для дальнейшего совершенствования региональной бюджетной, инвестиционной, банковской, социально-экономической политики на основе применения модели среднесрочного финансового прогнозирования и планирования.

Апробация результатов исследования. Основные положения и рекомендации, разработанные диссертационном исследовании, прошли апробацию на научных, научно-практических конференциях и семинарах, в работе которых автор принимал непосредственное участие: научных конференциях «Инновационная экономика регионов» (Краснодар, 2004г.), «Организационно-экономические аспекты устойчивого развития регионов России» (г.Пенза, 2005г.), «Наука и инновации 2005» (Белгород, 2005г.), «Образование и наука - основной ресурс социально-экономического развития в третьем тысячелетии» (Ростов-на-Дону, 2005), «Экономика Юга России на пути к устойчивому развитию» (Краснодар, 2006), совещаниях и семинарах администрации Краснодарского края. Предложения и результаты диссертационной работы были частично внедрены и использованы в работе Департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края, финансово-казначейском управлении администрации муниципального образования город Краснодар в целях рационализации бюджетного механизма и повышения эффективности региональной финансовой политики.

По итогам диссертационного исследования было опубликовано 9 научных работ общим объемом 3,5 печатных листов.

Структура и объем диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Содержание работы изложено на 173 страницах машинописного текста, содержит 10 таблиц, 5 рисунков и 3 приложения.

## Финансовая политика как одна из важнейших составляющих социально-экономического развития региона

Выделение региона как самостоятельного социально-экономического субъекта диктует необходимость определения и формирования эффективной системы управления на региональном уровне.

В России накоплен большой теоретический и практический опыт разработки разнообразных документов, регламентирующих направления и масштабы экономического и социального развития как федерации в целом, так и республик, краев и областей Российской Федерации, однако механическое использование этого опыта, опиравшегося на тоталитарное устройство государства и централизованное управление отраслевыми и территориальными проблемами развития экономики, в современных условиях невозможно. В 90-е годы многочисленные научные организации под руководством комитетов Государственной Думы, правительственных структур, Министерства экономики

РФ начали активно разрабатывать основные положения региональной политики в Российской Федерации, а в ее рамках отдельные методические и практические подходы к разработке некоторых поставленных в них задач, в том числе и подходы к классификации субъектов Российской Федерации по уровню депрессивности экономического развития, наличию стартового потенциала для выхода из кризиса, что, безусловно, явилось определенным подспорьем для уточнения региональной политики в Российской Федерации. Одновременно с целью совершенствования управления экономическими и социальными процессами разрабатывался и методический инструментарий, явившийся по существу модернизацией аналогичных проработок 80-х годов, формировались практические рекомендации и приводились критические соображения по управлению экономическими и социальными процессами в регионах России (100). Однако сложность современной социально-экономической обстановки, ее нестабильность в сочетании с торможением экономических реформ сильно затруднили и замедлили процесс разработки региональной политики и реализации ее целей и задач, постановка которых носит излишне общий, неконкретный характер и не имеет конкретных и адресных региональных ориентиров. Несовершенство только еще складывающегося хозяйственного механизма, отвечающего рыночным методам хозяйствования, в сочетании со слабостью правовой базы существенно тормозило и организацию эффективного управления экономическими и социальными процессами, прогнозирование их возможной динамики и отработку механизма корректировки.

Достижение глобальных целей региональной политики намечено осуществлять посредством последовательного решения ключевых задач, стоящих перед Российской Федерацией, так и перед ее полноправными субъектами. Особое значение имеют такие из них, как: укрепление экономических и финансовых основ территориальной целостности, содействие углублению реформ и формированию многоукладной экономики, смягчение различий в уровнях социально-экономического развития регионов, достижение экономически социально оправданного уровня комплексности хозяйства регионов, стимулирование развития регионов и городов, которые могут быть «точками роста» экономики субъектов Федерации, поддержка регионов с особо сложными условиями хозяйствования, сильно напряженной экологической обстановкой и социальной напряженностью, совершенствование экономического районирования страны (100).

## Основные источники формирования и направления использования финансовых ресурсов Краснодарского края

По своей сущности региональные финансы представляют собой элемент экономических отношений, обеспечивающий связи расположенных в регионе хозяйствующих субъектов. В своем материально-вещественном проявлении это - совокупность денежных средств используемых на экономическое и социальное развитие территорий. Основное направление использования региональных финансов - обеспечение социальной и частично производственной инфраструктуры региона.

В регионе формирование и использование финансовых ресурсов в решающей степени определяется преобладанием на его территории крупных предприятий федерального значения: от результатов их деятельности практически целиком зависит состояние экономики и финансов региона. Но не смотря на это, нельзя забывать и о малом, и о среднем бизнесе, поддержка и как следствие развитие которого способствует укреплению благоприятного социально-экономического климата в регионе.

По мере регионализации хозяйственной жизни к региональным органам власти переходит все больше функций по обеспечению комплексного развития регионов, пропорционального роста производственной и непроизводственной сфер. Это требует расширения и укрепления финансовой базы региональных органов, совершенствования методов формирования и использования финансовых ресурсов регионов.

Главной финансовой базой региональных органов власти выступает бюджет региона. Предоставленные региональным органам власти имущественные и бюджетные права позволяют им распоряжаться находящимися в их ведении предприятиями и получать от них доходы, составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты.

По своей сущности бюджет региона представляет собой связующий процесс, объединяющий формирование денежных средств и их использование (в том числе, распределение).

В экономической литературе в числе функций, определяющих сущность регионального бюджета, называют контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений. (100 с.81)

С этим трудно согласиться, поскольку функция контроля присутствует и в процессе формирования денежных фондов, и в процессе их распределения, и в процессе их использования, а поэтому, не может рассматриваться в роли самостоятельного определителя сущности бюджетного процесса. Такими базовыми определителями сущности бюджета являются формирование денежных фондов и их использование.

Главная задача регионального бюджета - это распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры. Через бюджет формируется основная часть общественных фондов потребления.

## Совершенстование финансового планирования в Краснодарском крае

Несмотря на то, что бюджет по-прежнему имеет годовую перспективу, предлагаем рассмотреть его в более широком контексте. Необходимо иметь четкое представление об общих целях налогово-бюджетной политики и ее устойчивости на более продолжительный период времени. В бюджетной документации, в нашем случае в законе о краевом бюджете на очередной финансовый год должно быть отражено, как краевой бюджет на один год согласуется с более общими целями края в области государственных финансов.

Предлагаем ввести практику разработки и использования многолетнего финансового плана. С введением многолетнего финансового плана бюджетный процесс оказывается заключенным в среднесрочные макроэкономические рамки, что заставляет руководителей более четко формулировать приоритетные задачи своей политики и заботиться о том, чтобы эти задачи не противоречили друг другу. Кроме того, показатели многолетнего финансового плана можно использовать в рамках самого бюджетного процесса, чтобы повысить его прозрачность, обоснованность и эффективность, а также обеспечить его стабильность и преемственность.

В настоящее время в Краснодарском крае существует практика применения прогноза сводного финансового баланса с перспективой на несколько лет вперед (на данный момент он разработан до 2008 года), однако понятие финансового плана на наш взгляд значительно шире, что позволяет включить более широкий спектр финансовых показателей.

Принципиальная разница состоит в том, что финансовый баланс региона строится в денежном выражении по источникам доходов и направлениям их использования, то есть расходам, а финансовый план предполагает содержание в себе не только абсолютных, но и относительных экономических характеристик. Использование данного приема на наш взгляд поможет реализовать принцип прозрачности и полноты.

Выбор конкретного подхода к перспективному бюджетному планированию определяется его задачами, закладываемыми в среднесрочную финансовую политику.

Главной особенностью многолетнего финансового плана является присутствие в нем оценок ожидаемых доходов и расходов на перспективу. Многолетние оценки могут способствовать бюджетному процессу по целому ряду направлений.

Во-первых, показатели многолетнего финансового плана могут просто отражать будущую ситуацию с региональными финансами при условии, что текущая налоговая политика и политика бюджетных расходов не претерпит серьезных изменений. В этом смысле показатели многолетнего финансового плана могут служить своего рода системой раннего обнаружения таких мер или решений, которые не совместимы со среднесрочной финансовой стратегией края.