

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

В условиях рыночной экономики возрастает роль финансовых методов управления регионом. В качестве финансового регулятора системы (территории) анализируются бюджетные отношения на примере конкретного субъекта Российской Федерации. Регион представлен с двух точек зрения: как управляемая и управляющая система. В работе рассмотрены критерии распределения расходных и налоговых полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Проблема финансового управления развитием экономики региона, повышения ее эффективности и решения на этой основе социальных задач сегодня одна из основных в региональной проблематике. Неустойчивость экономической системы вызывает дисбаланс между развитием ее отдельных звеньев.

Экономическая самостоятельность предприятий и субъектов Российской Федерации, формирование региональных рынков, усложнение структуры общественного производства создают новую экономическую ситуацию, требующую управления. Непринятие своевременных управленческих действий приводит впоследствии к экономическим кризисам. Несомненно, в таких условиях возрастает роль управления развитием территории.

В условиях развития рыночной экономики акцент управления с административных методов переносится на финансовые. Использование методов финансового управления развитием регионов в нашей стране в условиях функционирования территорий в разных климатических зонах является мало разработанной и потому актуальной проблемой.

Территория представляет собой сочетание интересов населения, условий жизнедеятельности и ее составляющих. Взаимодействие на определенной территории производительных сил и складывающихся взаимоотношений между людьми дают основание для исследования региона в качестве системы.

Под системой следует понимать совокупность определенного количества звеньев, находящихся в органической взаимосвязи и взаимозависимости друг с другом.

Как известно, любая социально-экономическая система состоит из двух самостоятельных, но взаимосвязанных систем: управляемой (объекта управления) и управляющей (субъекта управления). Объектом финансового управления территорией (системы) выступает бюджет – как система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный

фонд региона. При этом бюджет субъекта Российской Федерации является элементом более сложной и большой системы – бюджетного фонда страны, с другой стороны, сам выступает в роли системы, состоящей из элементов – местных бюджетов.

Система управления – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов и людей (специалистов управления), наделенных определенными правами по управлению для реализации функций управления, объединенных в организационные структуры, выполняющих свою работу на основе разработанных технологий управления; использующих технику и информационную систему и находящихся в экономической среде.

Любая система, в том числе и регион, взаимодействует с микро- и макросредой. Абстрагируясь от факторов макросреды, рассмотрим воздействие элементов микросреды на процессы экономического развития региона.

Микросреда региона характеризуется его экономической системой, т. е. народнохозяйственным комплексом и уровнем благосостояния населения. Микросреда системы может быть исследована с разных точек зрения. В одном измерении можно проанализировать имеющиеся производственные ресурсы и конечный производимый продукт, в другом – развитие отраслей народного хозяйства, в третьем – соответствие производственных отношений постоянно развивающимся производительным силам, в четвертом – соотношение конечного произведенного продукта и уровня спроса населения.

Каждое из составных звеньев экономической системы представляет собой подсистему, звенья которой являются, в свою очередь, сложными системными образованиями. Такими подсистемами, например, являются отрасли народнохозяйственного комплекса, образуемые по определенным признакам и факторам производства. Факторы же представляют собой подсистему. В качестве таковой может быть представлена определенная отрасль с характерными для нее особенностями.

Экономические процессы являются непостоянными, так как динамичны их составляющие: население, пропорции между отраслями народного хозяйства, темпы технического прогресса, создание и использование научных разработок, структура производственных и финансовых ресурсов.

Процессы управления развитием территории могут иметь динамичные параметры при условии их прогнозирования. Важно выработать наиболее эффективную модель прогнозирования развития регионов, отвечающую требованиям экономического роста.

Общая теория систем утверждает, что форма должна соответствовать содержанию. Применительно к экономической системе это требование может быть раскрыто всеобщим законом соответствия производственных отношений уровню и характеру постоянно развивающихся производительных сил. В данном случае развитие производительных сил является содержанием общественного производства, а производственные отношения – формой его организации.

Результатом функционирования системы управления бюджетом является процесс управления бюджетом. Процесс управления бюджетом можно рассматривать в динамике через функции управления и в статике – через организационную структуру. Иначе говоря, функции и организационные структуры – две неразрывно взаимосвязанные и взаимообусловленные стороны управления бюджетом, которые выступают как содержание и формы управления бюджетом.

Процесс управления бюджетом в динамике проходит несколько стадий (этапов). Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет следующие его стадии: составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение. Эта последовательность прохождения бюджета характеризует цикл функций управления бюджетным фондом.

Проанализируем соответствие формы бюджетного процесса его содержанию на примере Оренбургской области. Качественную характеристику развития экономики области наиболее наглядно отражают доходы бюджетного фонда, которые соответствуют уровню управления хозяйством региона.

Бюджет Оренбургской области за 2001 год сформирован на 29,1 процента за счет налога на прибыль предприятий, на 26,3% – от налога на доходы физических лиц, на 20,1% – от платежей за пользование природными ресурсами и др. поступлений, т. е. в основном за счет доходов, фор-

мируемых от экономической деятельности предприятий. Наиболее стабильный и легко собираемый налог на добавленную стоимость с 2001 года в полном объеме мобилизуется в федеральном бюджете, который на 35 и более процентов пополнял в прежние годы территориальные бюджеты.

Видное место среди доходов бюджетного фонда субъекта федерации занимают регулирующие доходы бюджета. В бюджетной политике российского государства с 2001 года прослеживается усиленная централизация доходов на уровне федерального бюджета. Пример бюджетных отношений проследим на примере Оренбургской области, воспользовавшись рисунком 1.

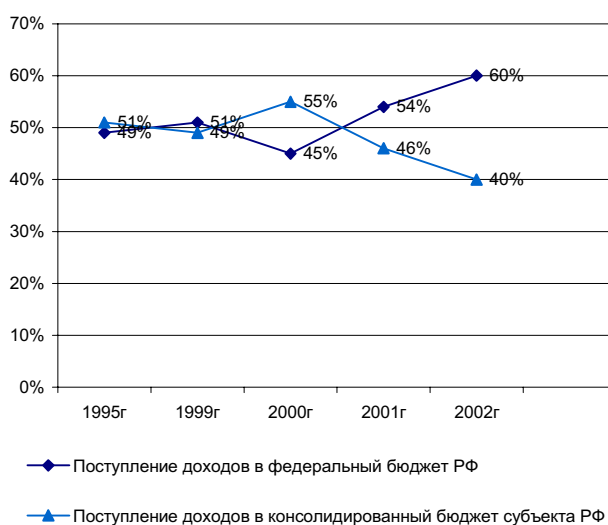


Рисунок 1. Поступления доходов в федеральный бюджет РФ и консолидированный бюджет Оренбургской области

Анализ структуры доходов наглядно подтверждает необходимость расширения финансовых методов управления территорией региона и стимулирования финансовой деятельности предприятий.

Большое значение в формировании бюджетного фонда региона занимают распределение регулирующих доходов бюджета.

Уровень развития производительных сил определяет содержание общественного производства и характеризует общественный прогресс в регионе, в обществе. Бюджетный фонд в значительной степени является результатом развития и использования производительных сил, одновременно определяя направление и темпы их совершенствования.

Качественную характеристику перспектив развития производительных сил можно проанализировать и по расходным статьям бюджета, в частности, рассматривая средства, направляемые на образование.

Анализ динамического ряда показателя «уровень финансирования образования», отраженный на рисунке 2, приведен в сравнении с планируемыми затратами областного бюджета на государственное и муниципальное управление. Данные рисунка характеризуют резкое снижение затрат на образование с 2001 года. Одновременно наблюдается рост финансовых ресурсов, направляемых на государственное управление и муниципальное самоуправление. Предусмотрено израсходовать на управление 367 701 тысяч рублей, или 4,6% бюджетных расходов Оренбургской области. Такое отношение к системе образования свидетельствует об отсутствии интереса администрации области к развитию интеллектуального потенциала населения.

Таким образом, показатели, характеризующие уровень развития главного элемента производительных сил, свидетельствуют о несоответствии формы, в нашем случае бюджета, содержанию общества.

Другая часть производительных сил – это орудия и средства труда, предметы труда. С помощью орудий труда люди воздействуют на предметы труда в целях производства необходимых полезных вещей: средств производства и предметов потребления.

Предприятия области в истекшем году насчитывали основных фондов на 201 млрд. рублей. Основные фонды изношены практически на 50 процентов. На промышленных предприятиях изношены фонды на 58,6 процентов, в том числе активная часть на 72,7%, на сельскохозяйственных предприятиях на – 47,1%, активная часть – на 62,7%. При этом коэффициент выбытия основных фондов на предприятиях агропромышленного комплекса превышает коэффициент обновления почти в 6 раз и составляет 3,9. На промышленных предприятиях положение обстоит лучше: коэффициент обновления равен 2,7 и превышает коэффициент выбытия в три раза.

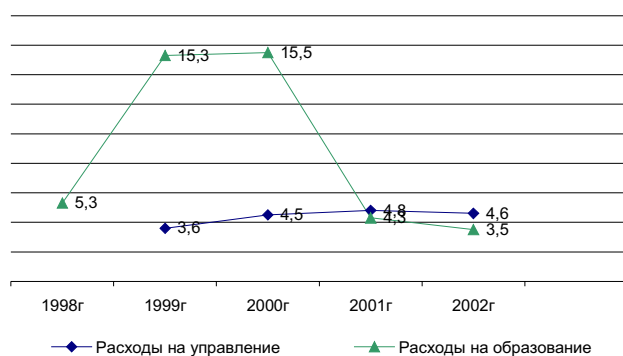


Рисунок 2. Расходы Оренбургского областного бюджета на управление и образование

Согласно прогнозным расчетам рост выпуска промышленной продукции составит в Оренбургской области в 2002 году 7,3 процента, сельскохозяйственной – 11%. Инвестиции возрастут на 7,5 процента. Тогда в производство будет вложено 12,6 млрд. рублей, что превысит показатели текущего года на 9,9 процента. Тем не менее темпы восстановления производства можем прогнозировать лишь невысокие – 6,5 процента. Это обусловлено изношенностью основных фондов, прогнозируемыми высокими темпами инфляции, объемами финансовых ресурсов, направляемых на стимулирование отраслей экономики, а также неэффективным использованием капитальных вложений.

Объем средств, предусмотренных направить на стимулирование отрасли в 2002 году, по сравнению с истекшим годом снижен в бюджете в два раза и составит лишь 3,4 процента от ресурсов областного бюджета. Бюджетные средства на государственную поддержку отраслей промышленности также уменьшены до 7,3% против 10,8 в 2001 году.

Очень низкими являются показатели деятельности торговых предприятий. Оборот розничной торговли составил от среднероссийского уровня лишь 0,7 процента, оборот общественного питания – 1,0 процент за истекший финансовый год. Растет неорганизованная торговля. Бюджет теряет в результате доходные источники. Оборот розничной торговли при таком развитии событий увеличится в будущем году всего на 5 процентов, производство потребительских товаров на 5,5 процента. Следовательно, область будет снова придерживаться сырьевой направленности в структуре производства и экспорта.

В регионе имеются сырьевые, трудовые, финансовые ресурсы, хотя и в ограниченном размере, чтобы развивать перерабатывающие отрасли. Предприятия перерабатывающих отраслей способны пополнить бюджетный фонд стабильными источниками. Потому региональным органам власти следовало бы работать в направлении интегрирования предприятий перерабатывающих отраслей и подотраслей, обеспечивающих первых сырьевыми ресурсами.

Бюджетный фонд складывается из составляющих общественного производства. Применительно к экономической системе общественное производство это не что иное, как процесс функционирования народнохозяйственного комплекса. Исходя из этого утверждения, рассмотрим развитие производительных сил с точки зрения базовой основы для функционирования самой формы, т. е. бюджета.

Факторный анализ источников пополнения бюджета Оренбургской области подтверждает тот

факт, что его источники напрямую зависят от мировых цен на нефть и газ, так как бюджет в основном формируют предприятия добывающей отрасли. Потому говорить о стабильности бюджетных показателей, а соответственно об устойчивом развитии территории региона не приходится.

Бюджетная политика российского государства, формирующая федеральный бюджет за счет более доходных и стабильных налогов и платежей, таких как налог на добавленную стоимость, акцизные сборы, а территориальные бюджеты – за счет менее стабильных и доходных источников (ресурсных платежей, местных налогов и сборов, налога на прибыль), не позволяет развивать динамично производительные силы региона. Отмена ряда налогов – на содержание жилищного фонда, на реализацию горюче-смазочных материалов, снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог уменьшает доходную базу бюджетов субъектов федерации. В результате осуществляемой государством налоговой реформы бюджет Оренбургской области потерял за истекший год финансовых ресурсов на 2 миллиарда рублей. Частично их потерю предполагалось компенсировать сбором налога на прибыль.

С целью оценки уровня жизни населения определена асимметрия бюджетных показателей в сравнении с другими субъектами федерации. Результаты таковы: по уровню душевых бюджетных доходов Оренбургская область занимает 29 место среди 89 субъектов федерации, по уровню душевых бюджетных расходов на одного жителя – 25 место. Средняя начисленная заработная плата по области составляет лишь три тысячи рублей, что равнозначно 1,55 прожиточному минимуму трудоспособного человека. При этом начисленная заработная плата в 19 отраслях из 31 функционирующей ниже средней и составляет от 835 до 2500 рублей. В области каждый четвертый житель является пенсионером. Средний размер пенсий равен 1274 рублям, т. е. его размер приравнялся прожиточному минимуму жителей нетрудоспособного возраста.

Содержание уровня развития системы отражают и направления расходов бюджета. Трендовый анализ структуры расходов бюджета области свидетельствует о нерациональном использовании бюджетных ресурсов. Расходы на управление с 1995 по 2001 годы возросли в 4,8 раза, в то время как затраты на поддержку базовых отраслей (промышленности, энергетики, строительства) народнохозяйственного комплекса снизились и составили в 2001 году лишь 0,25 от уровня 1995 года.

Бюджетные ресурсы зависят и от того, насколько они эффективно управляются лицами, возглав-

ляющими эту систему. Так, администрация Оренбургской области допустила продажу больших пакетов акций ряда бюджетобразующих предприятий. В результате территория потеряла более 30 процентов бюджетных доходов. Нерационально используется и потенциал агропромышленного комплекса. Зерно, выращенное на территории области, может быть переработано в спирт. Потери бюджета только за 2001 год от вывоза сырья (зерна) равны 40 процентам бюджетных доходов.

Экономику региона нельзя считать равновесной, если в ее подсистемах складываются отраслевые диспропорции. Результаты факторного и трендового анализов качественной характеристики формы системы, представляющей бюджетный фонд региона, свидетельствуют о его несоответствии содержанию, т. е. уровню, необходимому для динамичного развития производительных сил.

Равновесие экономической системы и ее устойчивое развитие возможно только при оптимальных пропорциях между всеми ее подсистемами. Бюджетная система состоит из управляемой системы или объекта управления – бюджета и управляющей системы. Рассматривая бюджет как объект управления, следует отметить его особое положение в народном хозяйстве области.

Бюджетный фонд области занимает важное место в развитии территорий. Одной из функций бюджета области является регулирование финансово-экономического положения территорий. Необходимость регулирования финансово-экономического положения территорий возникает вследствие крайне неравномерной территориальной мобилизации налоговых и неналоговых платежей, большого количества разноплановых факторов, определяющих потребности территорий в бюджетных расходах, а также целого ряда других причин. Поэтому развитие территорий следует анализировать в тесной увязке с проблемами межбюджетных отношений, устойчивости каждого бюджета, перераспределения компетенции органов власти по финансированию расходов.

Во-первых, условием такой оптимальности выступает встроенность каждой отдельной подсистемы в механизм удовлетворения общественных потребностей, т. е. в решение задачи социально-экономического развития территории. Каждая подсистема, т. е. бюджет муниципального образования, должна удовлетворять потребности региона в социально-экономическом развитии.

Во-вторых, объемы производимой продукции конкретной отраслью должны соответствовать потребностям всех сопряженных с ней отраслей, т. е.

должно осуществляться балансирование объемов производства и сбыта продукции, чтобы обеспечить бюджетный фонд доходами в виде налогов и платежей за счет проводимых финансово-хозяйственных операций.

В-третьих, объемы предоставляемых социально-бытовых услуг должны расширяться, так как уровень жизни населения системы характеризуется и обеспеченностью объектами социально-бытовой инфраструктуры.

В-четвертых, экономическое равновесие в каждом регионе во многом определяется балансом производства и потребления, отражающим стабильный ход локальных воспроизводственных процессов.

Важно при взаимодействии системы с субподсистемами определить критерии и принципы разграничения расходных полномочий. Рассмотрим некоторые из них, являющиеся, на наш взгляд, основными:

а) принцип территориального масштаба. Данный принцип означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, в чьих интересах оно осуществляется:

1) всего населения страны или населения нескольких субъектов федерации – федеральный уровень;

2) проживающего на территории всех или нескольких муниципальных образований данного субъекта федерации – региональный уровень;

3) проживающего в основном на территории данного муниципального образования – местный уровень;

б) принцип экономности и эффективности. Этот принцип гласит, что распределение расходных полномочий закрепляется за тем звеном бюджетной системы, на котором расходы будут соответствовать наиболее рациональной и эффективной реализации государственных и муниципальных полномочий.

Для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все принципы.

Для разделения доходных полномочий между уровнями власти следует исходить из следующих принципов:

– единство – налоговые полномочия региональных властей должны быть достаточными для регулирования региональной экономики и поддержания на всей территории как управляемой, так и

управляющей системы единого экономического и налогового пространства;

– стабильность – чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется налоговый источник и полномочия по его регулированию;

– экономическая эффективность – за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

– равномерность размещения налоговой базы – чем выше дисперсность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог;

– издержки администрирования – чем больше экономия административных издержек на масштабах, тем больше оснований для придания налогу централизованного характера. Экономия на масштабе возникает вследствие совершенствования информационных технологий при уплате налога (идентификационного номера налогоплательщика и компьютеризированного учета налогоплательщиков);

– социальная справедливость – налоги, имеющие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти с целью регулирования социальной справедливости;

– бюджетная ответственность – сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги;

– самостоятельность нижестоящих бюджетов – доходы от местных и региональных налогов должны быть достаточно велики и устойчивы во времени и не подвержены значительным колебаниям.

Как правило, несмотря на механизмы разграничения обязательств и распределения налоговых полномочий, финансовый потенциал территории требует регулирования и управления. В качестве регуляторов развития региональной экономики могут быть использованы льготное налогообложение, кредитование и страхование финансовых рисков.

Развитие территориальных систем и подсистем, сохранение развития экономики в динамичном равновесии субъектом управления являются, таким образом, одной из основных задач общества как условия его устойчивого экономического роста.