



Надежда Владимировна БАКША —
доцент кафедры менеджмента
факультета управления и бизнеса,
кандидат экономических наук

УДК 336.12:126

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

АННОТАЦИЯ. Комплексный подход к трансформации региональных межбюджетных отношений оптимизирует процесс регулирования их. Важными составляющими данного подхода являются: устранение субъективизма в распределении бюджетных полномочий, эффективность использования налогового потенциала, обеспечение сочетания нормативного подхода к бюджетному планированию с требованием выделения средств под достижение конкретных результатов.

Complex approach to the transformation of regional inter budget relations optimises their regulation. The most important components of this approach are: the removal of subjectivism in the distribution of budget authorities, effectiveness of tax potential usage, provisions of the combination of normative approach to the budget planning with the demand of allotting money on account of future results.

Рассматривая проблемы оптимизации процесса бюджетного регулирования на современном этапе проведения экономических реформ, следует обозначить несколько основных направлений.

Процесс реформирования региональных межбюджетных отношений должен базироваться на следующих основных критериях:

- оценке методологических, методических, правовых, социальных, экономических и финансовых основ стратегии реформирования межбюджетных отношений;
- оценке регионального и внутрирегионального экономического, налогового потенциала;
- оценке уровня финансирования государственных и муниципальных услуг, в первую очередь, в социальной сфере.

Проведенные оценки позволяют выявить тенденции региональной дифференциации финансовых возможностей региона и уровень развития производственной (налогопроизводящей) и социальной (налогопотребляющей) инфраструктуры, проявляющиеся в индикаторах регионального развития. Уровень развития производственной инфраструктуры отражается в индикаторах, характеризующих экономический и налоговый потенциал территории, а уровень развития социальной инфраструктуры влияет на индикаторы, показывающие обеспечение населения социальными услугами, гарантированными государством.

Исходя из принципа эффективности использования налогового потенциала и бюджетных ресурсов в качестве основной тенденции развития региональных межбюджетных отношений предлагается комплексный подход к проблемам бюджетного регулирования, основанный:

- на определении эффективности использования налогового потенциала, то есть налоговых усилий органов государственного и муниципального управления по сбору налогов;



— рациональном использовании бюджетных средств. Решается посредством применения единых методологических основ в сфере финансирования государственных и муниципальных услуг (зафиксированных в Бюджетном кодексе РФ в виде нормативов финансовых затрат и государственных минимальных социальных стандартов);

— порядке бюджетного регулирования и бюджетного выравнивания из фонда финансовой поддержки и фонда развития регионов и муниципальных образований.

Различие уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации требует дифференцированного подхода к формированию и оценке как регионального, так и внутрирегионального налогового потенциала. Стратегия формирования государственной региональной экономической и налоговой политики, должна строиться на распределении налоговых полномочий, критериях эффективности и оптимальности налоговой системы, совокупности экономических и правовых условий, обеспечивающих формирование оптимально возможной величины налоговых доходов бюджетов всех уровней.

Модификация структуры налогового потенциала, тенденции развития налогового законодательства и их влияние на регулирование межбюджетных отношений в части формирования доходов бюджетов предполагают создание информационного комплекса в региональной бюджетной и налоговой системе. Данный комплекс призван обеспечить оптимизацию прогнозирования социально-экономического развития региона и муниципальных образований, повысить оперативность формирования статистической, экономической и финансовой (бюджетной, налоговой) отчетности, позволяющей принимать адекватные решения по управлению финансовыми потоками. В контексте рассматриваемых проблем одним из главных разделов информационного комплекса должен стать раздел анализа бюджета, состоящий:

— из формирования целей и задач бюджетного анализа;

— определения методов и инструментария проведения бюджетного анализа как доходной, так и расходной части;

— разработки показателей и коэффициентов, характеризующих устойчивость бюджета, сравнение их в динамике и с показателями бюджетов других территорий.

В связи с тем, что первые два компонента непосредственно связаны с проблемами формирования и исполнения бюджета, рассмотренными подробно в данной статье, охарактеризуем третий компонент. В качестве показателей и коэффициентов анализа бюджета можно предложить [1]:

— устойчивость бюджета: абсолютно устойчивый, нормальный, неустойчивый, кризисный;

— бюджетные коэффициенты: соотношения регулирующих и собственных доходов, автономии, бюджетного покрытия, коэффициент бюджетной задолженности, бюджетной результативности региона, бюджетной обеспеченности населения и др.

Также важно учитывать степень воздействия изменений эндогенных и экзогенных факторов (нормативно-правовых, экономических, бюджетных и др.) на объем и динамику налоговых платежей, оказывающих прямое влияние на региональное и внутрирегиональное социально-экономическое развитие.

Динамичность налогового потенциала, в свою очередь, детерминирована элементами экономической системы, включающими в себя следующие основные компоненты:

— налоговые полномочия органов власти на разных уровнях бюджетной системы;

— налогооблагаемые базы: капитал, имущество, суммы добавленной стоимости, ренты и т. д. ;

— технологии налогообложения и изъятия налогов, налоговые ставки;

- особенности перераспределения и использования налоговых платежей, в первую очередь, нормативы зачисления налогов в те или иные уровни бюджетной системы;
- обоснование необходимых сумм налоговых ресурсов бюджетными расходами.

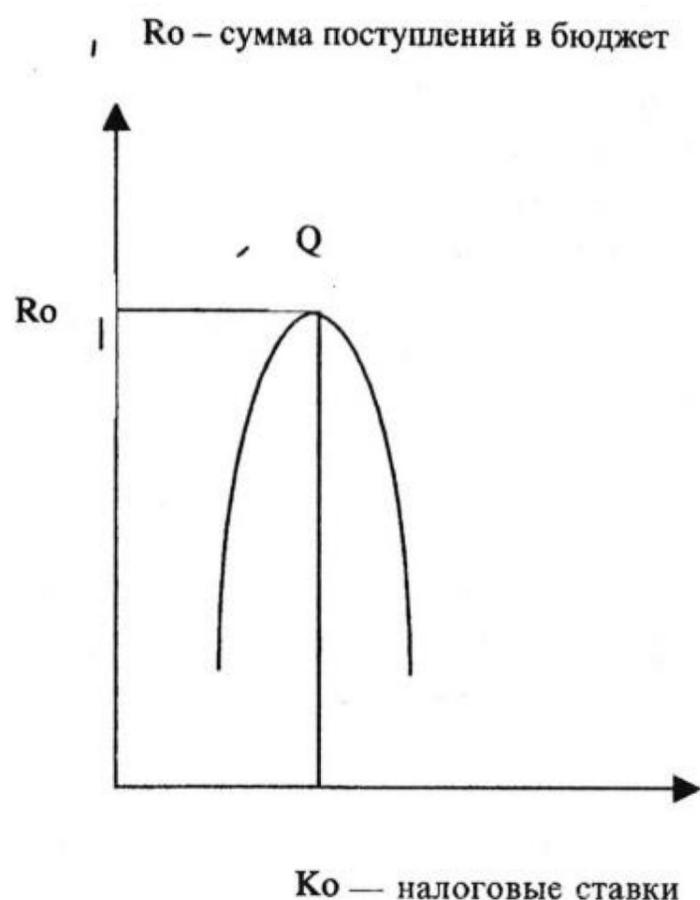


Рис. 1. Зависимость поступлений налогов в бюджет от величины налоговых ставок

Ключевым моментом в установлении ставок налогообложения является определение оптимального уровня налоговой нагрузки на предприятие. При моделировании бюджетных отношений в части формирования бюджетных доходов государство стоит перед выбором: с одной стороны, содействовать развитию предприятий, с другой — обеспечить максимальное поступление средств в бюджет. Иллюстрацией зависимости поступлений в бюджет от величины ставок налогообложения является кривая Лаффера [2] (рис. 1).

Данная кривая наглядно показывает, что по мере роста налоговых ставок (K_0) общая сумма поступлений в бюджет (R_0) растет. При этом значению ставки K_0 соответствует максимальный объем финансовых средств, отчисляемых в виде налогов в бюджет $R_0 = Q$. После прохождения значения $Q = f(K_0)$ последующее увеличение ставок (K_0) ведет не к росту налоговых поступлений, а к их сокращению. Происходит это в силу того, что

дальнейшее увеличение налогов подрывает заинтересованность предпринимателей в наращивании объемов производства, увеличивает факты прямого или косвенного уклонения от уплаты налогов.

Все вышесказанное позволяет сформулировать алгоритм оценки налогового потенциала на региональном и муниципальном уровне, включающий:

- постановку целей формирования и оценки налогового потенциала;
- определение принципов формирования и оценки налогового потенциала;
- организацию процедуры формирования и оценки налогового потенциала;
- выявление критериев формирования и оценки налогового потенциала с учетом социально-экономических и природно-географических особенностей региона;
- выбор основных показателей, участвующих в формировании и оценке налогового потенциала;
- определение оптимального уровня налоговой нагрузки на предприятие в зависимости от отраслевой направленности;
- определение алгоритма расчета элементов налогового потенциала по каждому виду налога;
- определение алгоритма расчета интегрального показателя налогового потенциала территории.

Обоснование распределения налогов между уровнями бюджетной системы зависит не только от распределения доходных полномочий, но и от разграничения расходов по вертикали бюджетной системы, т. е. ответственности за предоставление и финансирование государственных и муниципальных услуг. Регулирование процесса предоставления и финансирования государственных и муниципальных услуг, учитывающее мировой опыт, закладывает определенные показатели, включающие не-

сколько важных критериев. Среди них — контроль, эффективность, политическое представительство и самоопределение [3]. Порой, эти критерии вступают в противоречие друг с другом.

Критерий контроля — это первый стандарт для определения масштаба организации и управления производством государственных и муниципальных услуг. Он требует, чтобы рамки юрисдикции включали в себя границы территории и перечень событий, являющихся предметом контроля. В противном случае органы государственного и муниципального управления будут не в состоянии регулировать обеспечение соответствующего социального уровня и соответствующего финансирования.

Критерий эффективности предусматривает модификацию эндогенных и экзогенных факторов, для того чтобы обеспечить производителю общественных благ и услуг как наиболее благоприятные экономические условия, так и эффективный контроль.

Критерий политического представительства важен для определения масштаба действия государственных и местных органов и требует, чтобы механизмы принятия решений учитывали соответствующие политические интересы. Государственные и местные органы управления, социальные организации должны нивелировать различные интересы, беря на себя учет их при принятии общественно значимых решений.

Критерий местного самоуправления состоит в том, что муниципальное самоуправление полагается на изолированный контроль общественных благ и услуг. Предполагается, что чисто «муниципальные дела», относящиеся к местной юрисдикции, не создают проблем для других муниципальных образований.

Общественные услуги можно классифицировать по семи основным параметрам, которые создают проблемы в их финансировании [4]:

- относительно трудно измерить количество и качество;
- потребляются совместно и одновременно многими людьми;
- трудно исключить того, кто не платит;
- обычно отсутствует индивидуальный выбор в отношении потребления;
- обычно очень мал или вообще отсутствует индивидуальный выбор в отношении вида и качества услуг;
- оплата услуг не связана напрямую со спросом или предложением;
- решения о размещении принимаются главным образом политическими средствами.

Отсутствие исключаемости, совместное потребление, отсутствие определенных количественных показателей и соответствующего способа измерения, а также небольшие возможности индивидуального выбора — таковы основные проблемы в оптимизации процесса финансирования государственных и муниципальных услуг.

Некоторые характерные для общественных благ особенности влекут за собой ряд трудностей, которыми обусловлены отношения между производителями услуг, потребителями услуг и органами государственного и муниципального управления, представляющими в большей части и ту и другую сторону и финансирующими эти услуги. Если любая деловая операция в частном секторе обычно предусматривает и необходимые финансовые механизмы, то в государственном секторе, напротив, финансовые механизмы отделены от поставки услуг. Это означает, что поставка услуг может осуществляться при отсутствии удовлетворительной информации о требованиях или предпочтениях потребителя. Каждый из видов деятельности — 1) финансирование, 2) регулирование моделей потребления или использования и 3) совместное производство — создает проблемы во взаимоотношениях между единицами коллективного потребления и единицами производства услуг, которые необходимо конструктивно решать для успешного функционирования индустрии предоставления и финансирования государственных и муниципальных услуг.



Поскольку большая часть государственных и муниципальных услуг финансируется через систему налогообложения, не дающую возможностей выбора, то в этом случае трудно установить и оптимальные уровни расходов. Финансирование обеспечения общественными благами может быть в равной степени как недостаточным, так и избыточным, кроме того, финансовые механизмы являются также средствами перераспределения. Для финансирования любого конкретного общественного блага или услуги может понадобиться содействие со стороны более чем одной единицы коллективного потребления, например, оптимальный способ финансирования, практически всех направлений государственных и муниципальных услуг, в первую очередь, социальной сферы — это объединение местных, региональных и федеральных ресурсов. При этом следует учесть, что именно на уровне муниципального образования сосредоточена большая часть расходов бюджета на социальную сферу (за 1999 г. — 51,8%, в т. ч. на образование — 65,2%, на здравоохранение — 51,9%). Кроме того, на жилищно-коммунальное хозяйство — 67,2%. [5]

При условии, что сообщества людей, получающих выгоду от общественных услуг, несут и соответствующие расходы и природа конкретного вида государственных и муниципальных услуг соответствует границам единицы коллективного потребления, можно более точно определить затраты и выгоды, с тем чтобы доходы покрывали расходы. Чем более развита федеральная политическая система, тем выше степень ее конкурентной жизнеспособности, проявляющаяся в соответствии моделей спроса и предложения. Именно при достижении соответствия между функциями потребления и производства необходимо установить структуру взаимоотношений между субъектами разного уровня государственного и муниципального управления, отвечающими за каждую из этих функций.

Исходя из требования обоснованности уровня бюджетных доходов бюджетными расходами алгоритм оценки бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг должен формироваться так, чтобы он аккумулировал в себе не только социально-экономическую и природно-географическую дифференциацию, но и максимально отражал целевую направленность распределения ресурсов, а также соответствовал рамкам юрисдикции предоставления и финансирования услуг. Использование алгоритма позволит:

- осуществить реструктуризацию сложившихся бюджетных обязательств за счет оптимизации количественных показателей;
- оперативно изменять нормативы финансовых затрат с учетом текущей правовой, экономической и социальной ситуации;
- фиксировать ответственность органов государственного и муниципального управления за финансирование государственных и муниципальных услуг, в том числе социальных расходов.

Единая методология формирования минимальных бюджетных расходов, в частности финансирования государственных и муниципальных услуг, позволяет существенно экономить расходы там, где они не обоснованы экономической и социальной необходимостью, и, используя бюджетные регуляторы, направлять их на реализацию программ социально-экономического развития, повышая как равные возможности населения, вне зависимости от места проживания, пользоваться услугами, так и качество предоставляемых услуг.

Есть еще, как нам представляется, важный аспект рассматриваемой проблемы — это отношения, связанные с минимальной бюджетной обеспеченностью, а также финансовой поддержкой, относящиеся к сфере бюджетного регулирования и бюджетного выравнивания. Важной составляющей бюджетного регулирования является метод распределения финансовых ресурсов между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Для этой цели необходимо разработать динамическую систему многомерных группировок для оценки эффективности планирования и регулирова-

ния бюджетных расходов. В качестве перспективных направлений реализации механизмов бюджетного регулирования можно использовать комплексную систему, включающую в себя структурную модель финансирования государственных и муниципальных услуг, а также комплексную методику предоставления трансфертов. В целом, комплексная схема основана на нормативно-долевом методе с корректировкой на финансовые возможности региона и цели социально-экономического развития. Последовательность бюджетного регулирования определяется через формирование следующих финансовых нормативов (нормативов финансовых затрат) бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг (см. рис. 2).

		Норматив финансовых затрат («min»)
		⏊
Коэффициент корректировки «доходный»	➡	Норматив финансовых затрат (доходный)
		⏊
Коэффициент корректировки «программный»	➡	Норматив финансовых затрат (программный)

Рис. 2. Последовательность формирования нормативов финансовых затрат

Финансовый норматив «min» отражает минимальный бюджет региона и муниципальных образований. Финансовый норматив «доходный» — норматив «min», скорректированный на коэффициент, отражающий ограниченность дохода соответствующего бюджета. Финансовый норматив «программный» — норматив «доходный», скорректированный на коэффициент, корреспондирующий с программами развития территории.

Финансовый норматив «идеальный», или «целевой», является завершающим этапом формирования нормативов и соответствует удовлетворению идеальных потребностей человека — качеству жизни, включающему в себя аспекты всестороннего развития человека. Таким образом, государство стремится к выполнению своей основной цели и одной из основных функций — социальной.

Рассматривая структурную модель финансирования государственных и муниципальных услуг (см. рис. 3), следует отметить, что первые два финансовых норматива — «min» и «доходный» — относятся к инструментам бюджетного регулирования.



Рис. 3. Структурная модель финансирования государственных и муниципальных услуг

Предназначение финансовых нормативов («min» и «доходного») — формирование минимальных бюджетных расходов и стимулирование органов власти и управ-

ления к усилиям по сбору налоговых ресурсов, а также развитие налогового потенциала. Они включают в себя дотацию базовую, структурирующуюся следующим образом:

1. Дотация на покрытие базового норматива финансовых затрат (D_b) — ее сумма зависит от численности населения муниципального образования и рассчитывается по формуле:

$$D_b = D_s * N N_i * P_i * (1 + Z_i),$$

где D_s — средняя величина дотации на жителя; $N N_i$ — налоговая нагрузка муниципального образования; P_i — численность населения; $(1 + Z_i)$ — показатель относительного налогового потенциала муниципального образования.

2. Дотация минимального прироста доходов (D_{mpd}) зависит от прироста общей суммы дотаций по региону, предназначена для того, чтобы сгладить различия в налоговом потенциале муниципальных образований, включает в себя следующие индикаторы и рассчитывается по формуле:

$$D(mpd) = D_i * \frac{1 + (N P_s - N P_i)}{N P_i} * P_i$$

где, D_i — средняя по субъекту федерации величина дотации; $N P_s$ — средний налоговый потенциал на 1 жителя по группе муниципальных образований; $N P_i$ — средний налоговый потенциал на 1 жителя в конкретном муниципальном образовании; P_i — численность населения муниципального образования.

Кроме норматива «доходного», выполняющего не только функцию бюджетного регулирования, но и частично функцию бюджетного выравнивания, механизмом бюджетного выравнивания регионов с низким экономическим потенциалом является норматив «программный», включающий в себя дотации и субвенции. Дотация территории, не обеспеченной налоговым потенциалом, — перераспределение ресурсов в пользу нескольких категорий муниципальных образований. Определение категорий зависит от доли собственных налогов, покрывающих расходы.

Реализация целей развития регионов будет наиболее приближена, на наш взгляд, к технологии бюджетного планирования и регулирования, если субвенции для поддержания инвестиционных расходов также делить на основную субвенцию и на развитие налогового потенциала. Субвенция, направленная на развитие налогового потенциала, предоставляется муниципальным образованиям, у которых налогового потенциала на 1 жителя меньше установленной доли налогового потенциала в среднем по региону (или по группе муниципальных образований).

Общие выводы состоят в том, что комплексный подход к трансформации региональных межбюджетных отношений оптимизирует процесс регулирования данных отношений и, как следствие, влечет за собой позитивные результаты. Во-первых, устраняется субъективный подход к распределению бюджетных полномочий и бюджетному регулированию; во-вторых, эффективно используется налоговый потенциал региона при рациональном использовании бюджетных ассигнований; в-третьих, обеспечивается сочетание нормативного подхода с требованием выделения средств под достижение конкретных результатов, что придает бюджетному регулированию новое качество; в-четвертых, позволяет обеспечить минимальный гарантированный уровень финансирования государственных расходов, в первую очередь, социальной сферы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетная система России / Под ред. Г. Б. Поляка. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 136-138.
2. Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы, измерения, пути снижения. М.: Дело и сервис, 1999. С. 23.
3. Остром В. Смысл американского федерализма. М.: Арена. 1993. С. 319.
4. Там же. С. 323.
5. Игудин А. Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы. 2000. № 12. С. 16