

ПРИМЕНЕНИЕ СТИМУЛИРУЮЩЕГО ПОДХОДА ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В условиях становления в России новых производственных отношений и демократических структур, реформирования всей общественной жизни существенно возросли значение и роль региональной экономической политики. Она призвана, с одной стороны, обеспечивать хозяйственную самостоятельность территорий и на этой основе реализовать их потенциал, а с другой — не нарушать экономической целостности регионов. Успешность реализации целей и задач комплексного развития во многом зависит и от реформ, проводимых в области межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения в России чрезвычайно многообразны. И надо сказать, что если на уровне «федерация — регион» они постепенно обретают определенные рамки, то на уровне «регион — местные органы самоуправления» далеко не все проблемы можно считать урегулированными. В настоящее время для региональных органов управления по-прежнему актуальной остается задача по созданию такой системы межбюджетных отношений, которая могла бы обеспечивать финансирование гарантированных государством социальных услуг и в то же время была достаточно гибкой, стимулирующей развитие экономической базы региона. Объектом регулирования в данном случае становится усугубленная экономическим кризисом горизонтальная бюджетная дифференциация отдельных административных районов внутри региона, сложившаяся к началу реформ и обусловленная рядом объективных причин (наличие или отсутствие природных ресурсов, численность, плотность и состав населения, уровень и характер специализации хозяйственного развития территории).

В большинстве субъектов Российской Федерации в настоящее время перераспределение региональных финансовых ресурсов производится с целью выравнивания среднедушевой бюджетной обеспеченности. Под «выравниванием бюджетной обеспеченности» имеется в виду покрытие, в равной степени для всех районов, разрыва между расходными потребностями местных бюджетов на исполнение закрепленных за ними полномочий и их доходными возможностями за счет передачи средств из бюджета области в виде нецелевых дотаций или трансфертов. При этом за основу для расчета расходных потребностей и доходных возможностей местных бюджетов, а следовательно, и объемов финансовой помощи муниципалитетам принимаются, как правило, итоги исполнения бюджетов в предшествующем году.

Поскольку средства на покрытие разрыва между расходами и доходами передаются в местные бюджеты на безвозмездной и безвозвратной основе, муниципалитеты заинтересованы завышать свои расходные потребности и занижать доходные возможности, для того чтобы рассчитывать на большие объемы финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Такой подход далеко не всегда можно считать эффективным. Простое выравнивание с использованием в качестве базовых показателей для расчетов параметров межбюджетных отношений данных о фактическом исполнении бюджетов приводит к тому, что ряд муниципалитетов, формируя значительную часть доходов за счет дотаций, не использует в полной мере собственной доходной базы. Таким образом, из двух муниципальных образований, с одинаковой налоговой базой и одинаковыми расходными потребностями, на больший объем средств по линии межбюджетного выравнивания сможет претендовать то, где меньше было мобилизовано доходов. Причем снижение уровня собственных доходов в ряде случаев вызвано неадекватными действиями самих органов местного самоуправления: это и недостаточный контроль за собираемостью налогов, и необоснованное предоставление налоговых льгот или использование более низких ставок по тем налогам, в отношении которых местные власти имеют право их устанавливать.

Более объективным в этом плане представляется определение доходных возможностей муниципалитетов на основе показателей, характеризующих объемы налогооблагаемой базы, формируемой на их территории, что позволило бы оценивать степень использования каждым районом собственных доходных источников. Разумеется, это задача более сложная, чем экстраполяция прошлых поступлений, поскольку суммарная налоговая база каждого муниципалитета состоит из баз отдельных налогов и ее достоверное измерение требует наличия большого объема информации, которую не так-то просто получить. Тем не менее, существуют методы объективного измерения налогового потенциала по имеющейся налоговой базе. В частности, есть методы, позволяющие измерять его при наличии весьма ограниченного круга показателей, характеризующих налоговую базу. Рассмотрим возможности их применения на примере Вологодской области.

В качестве показателя, отражающего совокупность налогооблагаемых ресурсов (базы, или показателя, аппроксимирующего базу налогообложения), в наибольшей мере используется валовой муниципальный продукт (ВМП), который измеряет вновь созданную стоимость товаров и услуг, произведенных на территории муниципального образования с использованием собственных экономических ресурсов за некоторый пери-

од времени. По своему экономическому содержанию он аналогичен показателю валового внутреннего продукта (ВВП) и валового регионального продукта (ВРП) и является наиболее адекватным показателем общей экономической активности на данной территории.

Основная проблема в его использовании состоит в том, что в настоящее время расчет валового продукта на уровне ниже регионального статистическими органами не ведется.

В данном случае оценка налогового потенциала муниципальных образований производится при помощи агрегированного показателя, характеризующего размеры налогооблагаемой базы. Он вычисляется как сумма прогнозных значений его отдельных составляющих, полученных методом экстраполяции:

- общая прибыль предприятий всех отраслей экономики района;
- розничный товароборот;
- объем платных услуг населению;
- фонд оплаты труда (среднемесячная заработная плата по району, умноженная на численность занятых в экономике);
- совокупный объем промышленной и сельскохозяйственной продукции в денежном выражении.

Значимость данных показателей подтверждается достаточно высоким коэффициентом корреляции как в целом агрегированного показателя налогооблагаемой базы, так и отдельных его составляющих с размерами совокупных налоговых поступлений в бюджетную систему, а также с налоговыми доходами районов Вологодской области (табл. 1).

Таблица 1

Взаимосвязь показателя, предлагаемого для оценки налогооблагаемой базы, и его отдельных составляющих с налоговыми доходами местного бюджета и общим объемом налогов, собираемых на территории районов Вологодской области

Наименование показателя	Коэффициент корреляции с налоговыми доходами местных бюджетов	Коэффициент корреляции с общим объемом налогов, собранных на территории районов
Фонд оплаты труда	0,94	0,89
Прибыль предприятий	0,19	0,23
Розничный товароборот	0,87	0,81
Объем платных услуг	0,80	0,78
Валовая стоимость промышленной и сельхоз. продукции	0,77	0,79
Налогооблагаемая база (оценка)	0,85	0,86

Оценка налогового потенциала не по фактическим поступлениям за прошлые годы, а в зависимости от налоговой базы, которой располагают муниципалитеты, позволяет по-новому взглянуть на современное состояние межбюджетных отношений на уровне «субъект федерации – местные органы управления».

Прежде всего, следует дать некоторое представление о ситуации, сложившейся за последние годы во взаимоотношениях регионального и местных бюджетов в Вологодской области. В целях увеличения доходной базы муниципалитетов и заинтересованности органов местного самоуправления в большей собираемости налогов практически вся региональная доля регулирующих налогов передана местным бюджетам. Однако в современных условиях многим районам не удастся формировать за счет собственных источников объем финансовых ресурсов, необходимый для обеспечения всего объема расходных обязательств. Поэтому областному бюджету, основные доходы которого состоят из налоговых поступлений от предприятий, расположенных в двух крупнейших городах области — Вологде и Череповце, приходится выделять значительные средства на финансовую помощь районным бюджетам. При этом их распределение производится исходя из целей все того же выравнивания муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности. Как уже отмечалось, такой подход имеет определенные недостатки, и ситуация, сложившаяся в Вологодской области, в этом смысле достаточно характерна (рис. 1).

Рисунок 1

Диаграмма рассеяния районов Вологодской области по налогооблагаемой базе и доле дотаций в доходах местного бюджета



Как видно из рисунка, существует достаточно большая группа районов, которые располагают приблизительно одинаковой налогооблагаемой базой. Поскольку нормативы отчислений от регулирующих налогов в районные бюджеты установлены на едином для всех муниципалитетов уровне, можно говорить о том, что они располагают приблизительно одинаковыми возможностями для формирования доходов бюджета. Но при этом одни из них практически полностью обеспечивают доходную часть за счет собственных источников, в то время как у других почти половина доходов состоит из дотаций областного бюджета. То есть существует значительная разница между отдельными местными бюджетами по степени усилий, прилагаемых для использования имеющейся налогооблагаемой базы, которые принято обозначать как коэффициент налоговых усилий (КНУ).

В сложившейся ситуации, при планировании взаимоотношений с муниципальными бюджетами в очередном финансовом году, вполне правомерным могло бы выглядеть требование областных органов управления по повышению местными властями налоговых усилий. Распределение финансовой помощи в этом случае осуществляется не на основе фактических налоговых поступлений, собранных конкретными районами в базовом периоде, а в зависимости от параметров их налоговой базы. При этом снижение собираемости налогов не будет компенсироваться за счет увеличения объемов дотаций из регионального бюджета, то есть размеры дефицита местных бюджетов будут зависеть от уровня мобилизации муниципалитетами собственных доходных источников.

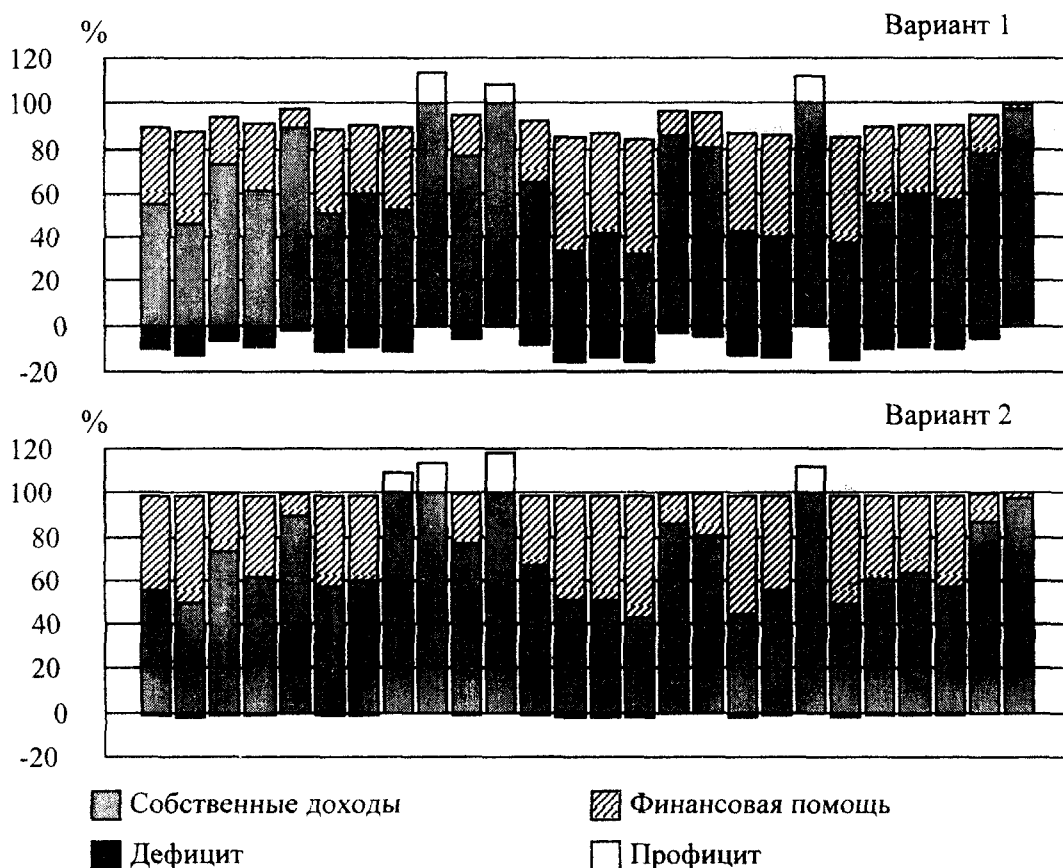
Сопоставление результатов расчетов, проведенных на примере Вологодской области, позволяет сделать вывод о том, что при использовании подобного метода стимулирования возможно достижение определенного эффекта. В качестве сравниваемых предлагаются два варианта взаимоотношений между областным и муниципальными бюджетами в планируемом году. Первый вариант предполагает, что налоговые усилия местных органов управления в планируемом году останутся на прежнем уровне. Во втором варианте величина КНУ муниципалитетов будет не ниже среднеобластного уровня. При этом общий объем средств, используемых в качестве финансовой помощи муниципалитетам, и в первом, и во втором вариантах остается неизменным.

Данные, представленные на рисунке 2, наглядно подтверждают, что второй вариант имеет ряд преимуществ. Во-первых, увеличение налоговых усилий ряда районов позволяет им повысить уровень собственных доходов, и за счет этого в значительной

степени сокращается дефицит местных бюджетов. Кроме того, второй вариант дает увеличение числа профицитных муниципалитетов и абсолютного значения профицита местных бюджетов, то есть тех средств, которые за счет установления дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов могли бы поступать в областной бюджет и перераспределяться между менее обеспеченными районами.

Рисунок 2

Покрытие расходных потребностей местных бюджетов при различных значениях коэффициента налоговых усилий районов Вологодской области



Разумеется, далеко не все органы местного самоуправления смогут за один год значительно повысить собственные налоговые усилия, поэтому результаты расчетов носят в определенной степени условный характер. Однако безусловным является и тот факт, что большинство муниципалитетов в состоянии предпринять меры для более эффективного использования налогооблагаемой базы, формируемой на их территории.

Прежде всего, это:

- отказ от предоставления необоснованных налоговых льгот;
- повышение или снижение ставок налогов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления;

- введение новых или отмена действующих налогов и сборов, в отношении которых органы местного самоуправления пользуются таким правом;
- выявление незарегистрированных налогоплательщиков;
- усиление контроля над подачей деклараций физическими лицами и отчетностью предприятий;
- упорядочение розничной торговли.

Таким образом, применение методов стимулирования, несмотря на определенную жесткость по отношению к местным бюджетам, представляется достаточно перспективным направлением в области реформирования межбюджетных отношений. Его развитие позволит органам управления субъектов Федерации добиться более рационального использования региональных финансовых ресурсов, что, в свою очередь, является одной из важнейших задач на современном этапе социально-экономических преобразований, проводимых в России.