

ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ И МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ НА УРОВНЕ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)¹

Фаттахов Р.В.

Статья обобщает многолетние исследования автора по проблемам бюджетного федерализма в контексте повышения эффективности социально-экономического развития регионов. Рассмотрены особенности бюджетного планирования, обусловленные новациями по перераспределению доходных полномочий и расходных обязательств между регионами и центром. Предложена трехуровневая модель регионального бюджетного планирования и регулирования межбюджетных отношений, базирующаяся на использовании кластерного и корреляционно-регрессионного анализа. Представлены результаты сценарных расчетов и прогнозирования налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Башкортостан.

1. Проблемы бюджетного федерализма в контексте социально-экономического развития регионов

Сегодня одним из важнейших условий сохранения потенциала саморазвития регионов, обеспечения стабильности их социально-экономического положения является обеспечение устойчивости бюджетно-налоговой системы. От размера бюджета, состава и соотношения его доходов и расходов зависит реализация программ экономического и социального развития, устойчивость социально-экономического положения регионов и страны в целом. Характер и результаты функционирования бюджетной системы оказывают влияние на экономическую активность, инвестиционную политику, совершенствование структуры экономики, развитие приоритетных отраслей и социальную сферу.

В свете решения существующих проблем бюджетного федерализма, связанных с нечетким разграничением полномочий между уровнями власти по расходам, недостаточностью финансовых средств, необходимых для реализации переданных полномочий, отсутствием четких правил в устранении дисбалансов бюджетов с помощью межбюджетных трансфертов, особое значение приобретает вопрос повышения эффективности бюджетного планирования и выработки механизмов регулирования межбюджет-

¹ Исследования проводятся в рамках гранта РФФИ, проект № 03-06-80012а и гранта РГНФ, проект № 03-02-00175а.

ных отношений. Сегодня наиболее острыми являются вопросы повышения эффективности процессов бюджетного планирования, объективной оценки источников формирования доходов и обоснование объективной потребности расходов бюджетов различных уровней.

Республика Башкортостан является крупнейшим по промышленному, экономическому и научно-техническому потенциалу регионом Российской Федерации, донором федерального бюджета. По налоговым доходам и сборам во все уровни бюджетной системы по итогам 2002 г. Республика Башкортостан занимала 8-е место в России и 3-е по Приволжскому федеральному округу. Общие доходы консолидированного бюджета РФ в 2002 г. составили 2 327,9 млрд. руб., наибольший вклад вносят г. Москва – 512,9 млрд.руб. (22%) и Ханты-Мансийский АО – 250,5 млрд.руб. (10,8%), а также Ямало-Ненецкий АО, Московская область, г. С.-Петербург, Татарстан и Самарская область. Вклад Республики Башкортостан в 2002 г. составил 61,4 млрд.руб. (в 2003 г. – 74,3 млрд.руб.), что соответствует 2,6% всех доходов консолидированного бюджета РФ и около 3% доходов федерального бюджета (см. рис. 1) и при этом более чем в 2 раза превышает соответствующий средний показатель по РФ.

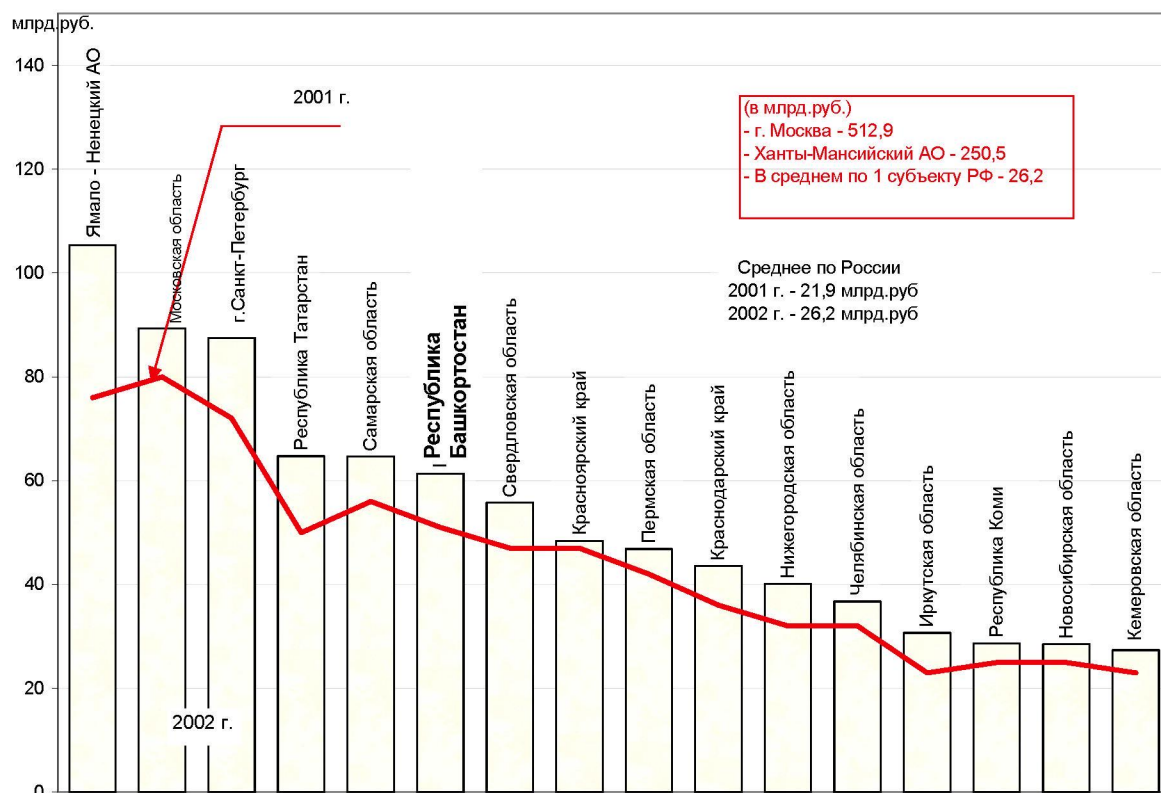


Рис.1. Налоговые доходы и сборы по субъектам Российской Федерации в 2001 и 2002 гг., млрд. руб.

При этом для бюджетной системы РФ характерна ситуация, когда большинство регионов – доноров более половины всех налоговых плате-

жей и сборов, аккумулируемых на своей территории, перечисляют в федеральный бюджет. В частности, из регионов-доноров по Приволжскому ФО наибольшую часть собираемых налогов перечисляют в федеральный бюджет Самарская область – 58,2% и Республика Башкортостан – 56,8%, по Уральскому ФО больше других перечисляют в федеральный бюджет Ханты-Мансийский АО – 62,5% и Ямало-Ненецкий АО – 59,4%, что существенно выше соответствующего среднего показателя по РФ – 50,7% (см. табл.1).

Таблица 1

Доли консолидированных бюджетов некоторых регионов в общем объеме собираемых на территории налоговых платежей и сборов

Регионы РФ	Доля территориального бюджета, %
Магаданская область (макс. значение по РФ)	93,1
<i>Уральский федеральный округ</i>	
Курганская область	62,1
Тюменская область	60,5
Челябинская область	59,7
Свердловская область	59,4
Ямало - Ненецкий АО	40,6
Ханты - Мансийский АО	37,5
<i>Приволжский федеральный округ</i>	
Коми-Пермяцкий АО	62,1
Кировская область	58,5
Пензенская область	56,0
Чувашская Республика	55,9
Саратовская область	55,5
Республика Марий Эл	54,5
Ульяновская область	54,1
Нижегородская область	51,6
Республика Татарстан	50,7
Удмуртская Республика	50,0
Пермская область	45,5
Республика Башкортостан	43,2
Оренбургская область	43,0
Самарская область	41,8

По объему доходов собственного консолидированного бюджета в основном также лидирует группа регионов-доноров федерального бюджета-

та. Наибольший объем доходов консолидированного бюджета имеют г. Москва, Ханты-Мансийский АО, г. Санкт-Петербург и Московская область. Башкортостан занимает 11-е место среди регионов РФ и 2-ое место среди регионов ПФО после Республики Татарстан. В 2004 г. доходы консолидированного бюджета Республики Башкортостан составили 48,6 млрд. руб., что почти в 2 раза выше соответствующего среднего показателя по РФ (см. рис. 2).

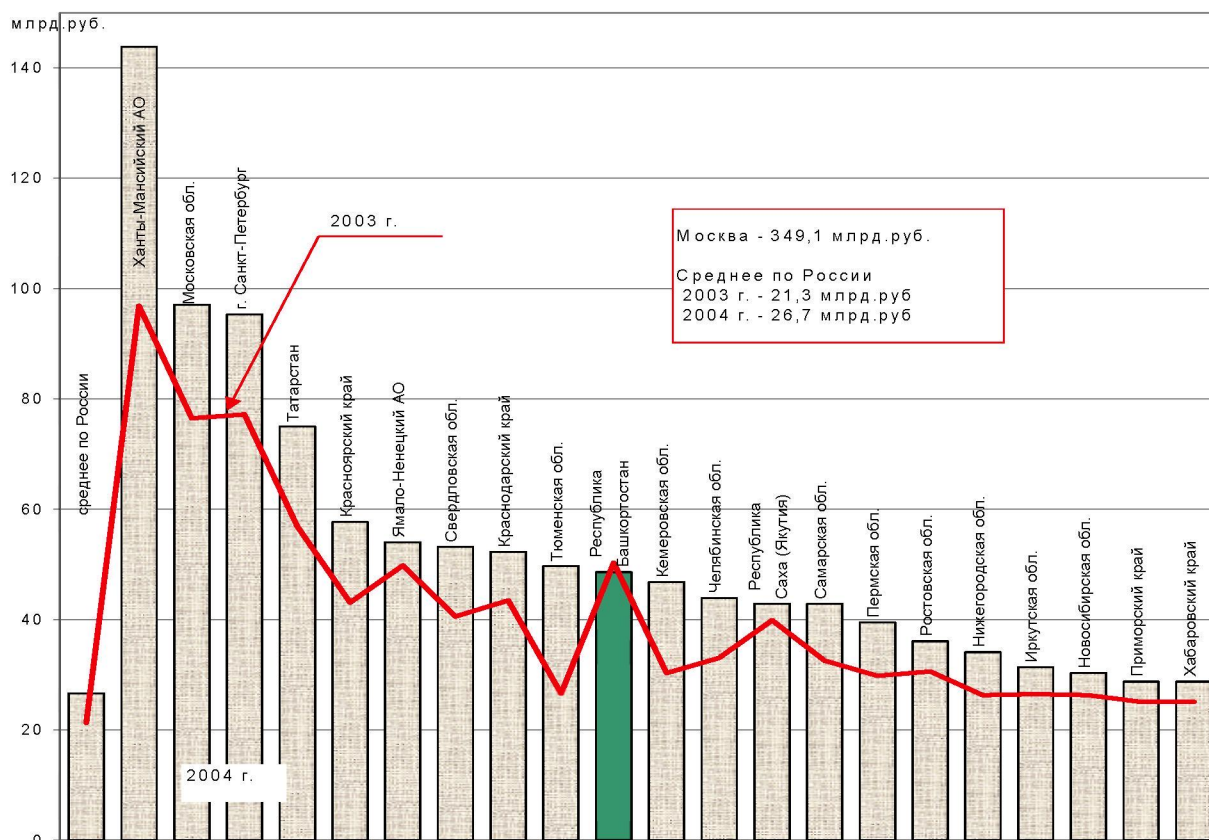


Рис.2. Консолидированные бюджеты крупных регионов Российской Федерации за 2003 – 2004 гг., млрд. руб.

Несмотря на значительный потенциал, за последние годы наблюдается тенденция к снижению доходной части собственных бюджетов регионов-доноров. Так, доходы консолидированного бюджета РБ на 2005 г. прогнозируются с сокращением номинального объема на 3,6% по отношению к 2004 г. Это связано, главным образом, с вводимыми изменениями в законодательство РФ по распределению налоговых доходов по уровням бюджетной системы. При этом в реальном выражении (с корректировкой на уровень инфляции) прослеживается тенденция к более существенному со-

кращению доходной базы консолидированного бюджета РБ на 2005 г., размер которой составит 89,3% от уровня 2004 г. и 66,9% от уровня 2003 г.

По расходной части консолидированного бюджета РБ номинальный рост расходов 2005 г. проектируется на уровне 101,3% от уровня 2004 г. Однако в реальном выражении изменение расходов составит 93,8% от уровня 2004 г. и 72,9% от уровня 2003 г.

В 2005 г. в связи с реализуемыми на федеральном уровне новациями по перераспределению доходных полномочий и расходных обязательств между регионами и центром консолидированный бюджет РБ формируется дефицитным. Так, если в 2000 – 2003 гг. дефицит бюджета РБ планомерно сокращался, а в 2003 г. был замещен профицитом, то в 2005 г. расходы бюджета РБ вновь сверстаны со значительным дефицитом порядка 2,5 млрд. руб.

Таким образом, несмотря на значительный вклад регионов-доноров в общую копилку страны, обеспечивающий колоссальный профицит федерального бюджета, за последние годы собственный консолидированный бюджет регионов имеет тенденцию к дефицитному исполнению. В то же время большинство дотационных регионов за счет значительных объемов перечислений из федерального бюджета исполняют собственные бюджеты со значительным меньшим дефицитом или даже с профицитом. Например, Республика Тыва, являясь сильно дотационным регионом, 80% доходов бюджета которого формируется за счет дотаций и субвенций из федерального бюджета, собственный консолидированный бюджет в 2004 г. исполнил с относительно с незначительным дефицитом в 26,3 млн.руб. или 0,45% от доходной базы бюджета, против дефицита в 2,5 млрд. руб., или 5,1% от доходов проекта консолидированного бюджета Республики Башкортостан на 2005 г.

Такая несбалансированность в системе межбюджетных взаимоотношений, с одной стороны, подрывает стимулы регионов-доноров к повышению налогового потенциала и аккумулированию дополнительных налоговых доходов, с другой стороны, не способствует и не заинтересовывает дотационные регионы к более эффективной экономической деятельности. Очевидно, что сегодня необходимо продолжить работу по совершенствованию базовых механизмов регулирования федеративных отношений, в первую очередь в области бюджетного и налогового законодательства, а также межбюджетных отношений. На наш взгляд, одним из важных направлений совершенствования могло бы стать более активное использование научных подходов, методов и инструментов моделирования и прогнозирования бюджетных процессов. Сложившаяся ситуация требует разработки более качественных методов регулирования возникающих разногласий. В основу механизмов реализации федеральной и региональной бюд-

жетно-налоговой политики необходимо заложить единые, научнообоснованные подходы к согласованию интересов бюджетов различных уровней, реализация которых требует разработки соответствующего инструментально-методического обеспечения.

В целях решения этой актуальной задачи нами в течение ряда лет ведется разработка трехуровневой модели регионального бюджетного планирования и регулирования межбюджетных отношений (рис. 3).

Основная идея реализуемого подхода заключается в том, что он позволяет увязать воедино две важнейшие задачи бюджетного планирования.

Во-первых, модель обеспечивает возможность прогнозирования ожидаемых налоговых поступлений в бюджеты всех уровней с учетом оценки реального налогового потенциала территории. Во-вторых, модель позволяет обосновать справедливое распределение налоговых доходов между уровнями бюджетов в соответствии с принципом обеспеченности бюджетов регионов хотя бы на уровне минимальных социальных стандартов. Такая схема позволит более объективно и обоснованно проводить бюджетную политику на всех уровнях, создать эффективные стимулы для повышения налогового потенциала регионов, вести постоянный мониторинг, оперативно рассчитывать и обосновывать различные варианты согласования интересов федерального и республиканского бюджетов и, в конечном счете, стать эффективным инструментом управления бюджетной системой в целом.

2. Концепция модели прогнозирования доходной базы бюджета региона

Основным источником доходов бюджета Республики Башкортостан являются налоговые поступления, доля которых составляет более 90%. Поэтому оценка и прогноз ожидаемых налоговых поступлений в доходную часть бюджета любого уровня является важнейшей задачей бюджетного планирования.

Существуют различные методы и подходы к решению этой задачи. В предлагаемой модели реализуется подход, основанный на оценке налогового потенциала территории, который наиболее адекватен в нынешних условиях нестабильной экономики переходного периода и становления рыночных отношений.



Решение задачи оценки налогового потенциала Республики Башкортостан и прогноза налоговых поступлений подразумевает исследование следующих основополагающих вопросов:

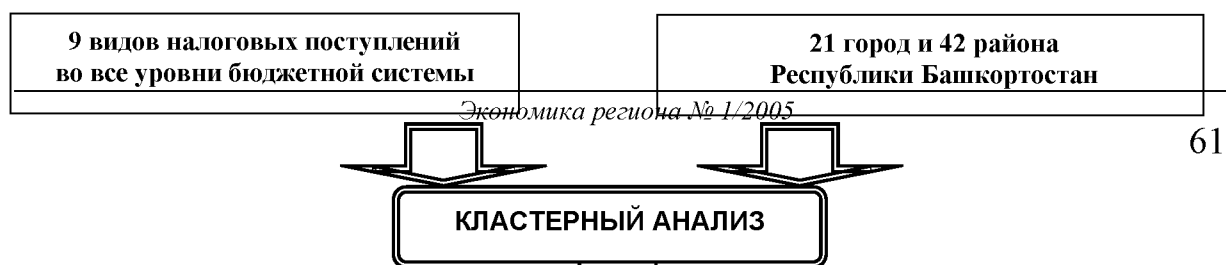
1. Возможен ли одинаковый подход ко всем муниципальным образованиям и субъектам налогообложения в составе региона?
2. От каких налогов и предприятий в большей степени зависит бюджет территорий?
3. Какие факторы оказывают наиболее существенное влияние на величину налоговых поступлений?
4. Как смоделировать и спрогнозировать уровень налоговых поступлений?

Республика Башкортостан имеет в своем составе 63 административно-территориальные единицы, которые значительно различаются по природно-климатическим условиям, масштабам хозяйственной деятельности, структуре и размещению производства, отраслевой специализации, экономическому потенциалу и т.д. Представляется целесообразным выделить среди них однородные в определенном смысле группы для выявления специфических особенностей и реализации дифференцированного подхода к группам территорий в соответствии с выбранными приоритетами, что позволит решать задачу прогнозирования налоговых поступлений более эффективно.

Для достижения этой цели на первом этапе решалась задача кластеризации районов и городов РБ по величине и структуре налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы. Исходные данные включали сведения о налоговых платежах по 9 основным видам налогов. В качестве значений признаков/переменных, на основе которых осуществлялась группировка, использовались абсолютные величины налоговых поступлений (кластеризация по величине) и относительные - процентные доли каждого вида налога в общем объеме поступлений (кластеризация по структуре).

Для предварительного выявления и анализа стратификационной структуры использовались иерархические агломеративные методы с использованием различных методов и метрик, а на последующих этапах - итеративный метод k-средних, предполагающий изначальное задание количества формируемых кластеров.

Экспертным путем было установлено, что большую практическую значимость имеют результаты, полученные для кластеризации по величине налоговых поступлений (рис. 4).



Анализ результатов кластеризации позволил получить "налоговые портреты" выявленных групп городов и районов РБ, отражающие, в том числе, специфические особенности экономического функционирования соответствующих объектов. Анализ в частности показал, что наиболее крупными налогоплательщиками являются промышленные города - Уфа, Салават, Стерлитамак, а также Краснокамский район, доля которых в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет РБ составляет 56,0; 6,5; 5,8 и 2,8% соответственно. Что касается структуры налоговых поступлений по кластерам, то для городов Уфа и Салавата основными видами налогов являются НДС и акцизы, а также налог на прибыль, в г. Стерлитамак лидирующее положение занимают НДС, налог на прибыль и подоходный налог; в Краснокамском районе подавляющая доля – 84,2% – принадлежит налогу на добычу полезных ископаемых.

Следующим этапом оценки налогового потенциала РБ явилось построение прогнозных моделей. Посредством корреляционно-регрессионного анализа были выделены факторы, влияющие на объем налоговых поступлений, и определена форма соответствующей функциональной зависимости. В частности, в качестве зависимых переменных использовались величины поступлений по каждому из видов налогов (а также по налоговым доходам в целом), а в качестве независимых – социально-экономические показатели деятельности субъектов налогообложения.

Для получения уравнений предварительно была выделена выборка из 55 предприятий РБ, совокупная доля которых в общем объеме налоговых поступлений в бюджеты всех уровней составляет более 51%. По каждому из предприятий имелись данные о налоговых платежах по всем 8 основным видам налоговых платежей. Кроме того, имелась информация о 10 основных социально-экономических факторах (показателях) деятельности каждого из предприятий, а именно: объем отгруженной продукции (Отгр_прод); среднесписочная численность работающих; среднемесячная заработная плата (Ср_Мес_ЗП); фонд оплаты труда (ФОТ); материальные затраты (Мат_затр); основные производственные фонды (ОПФ); износ ОПФ; стоимость имущества; кредиторская задолженность (Кред_зад); дебиторская задолженность (Деб_зад). Общая методика прогнозной оценки налоговых доходов консолидированного бюджета РБ приведена на рис. 5.

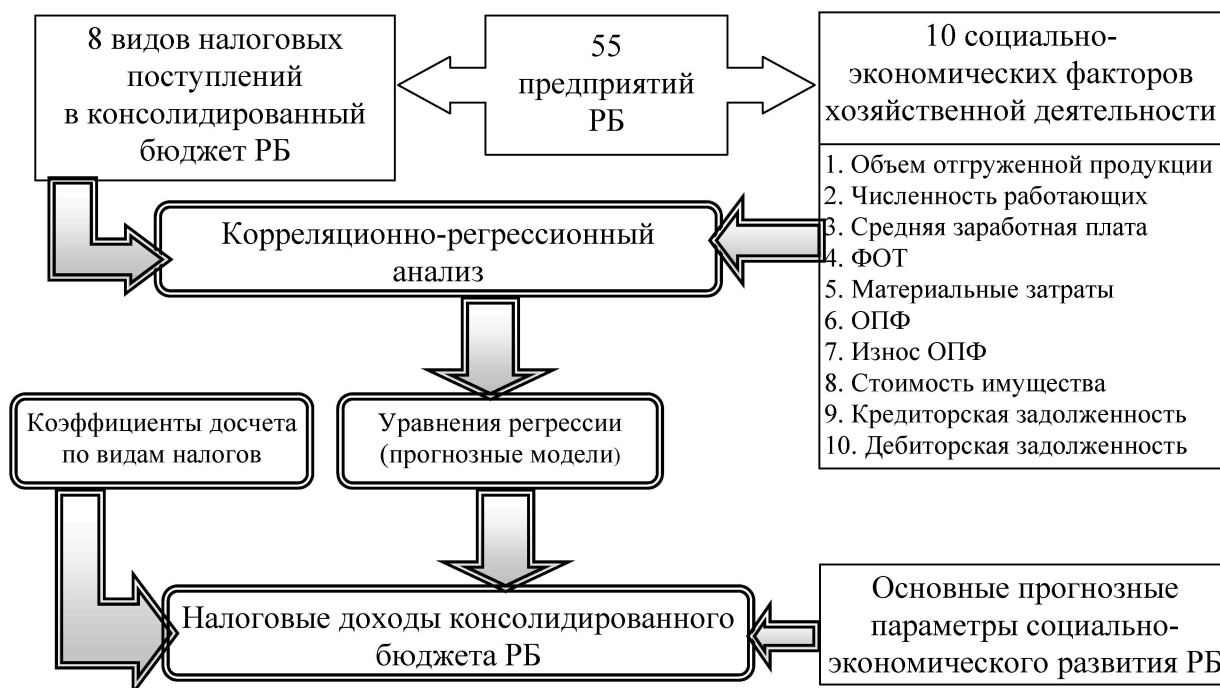


Рис. 5. Схема прогнозной оценки налоговых доходов бюджета РБ. На первом этапе посредством корреляционного анализа проводилась оценка степени влияния каждого из факторов на величину поступлений по каждому из видов налогов и была выделена совокупность наиболее значи-

мых факторов, в частности объем отгруженной продукции, дебиторская и кредиторская задолженность, материальные затраты и пр.

На втором этапе по выявленным факторам был проведен многомерный регрессионный анализ и получены соответствующие уравнения зависимости как по отдельным видам налогов, так и налоговым доходам в целом (в млн. руб.):

$$\begin{aligned} \text{Всего налогов} = & 95,2 + 0,12 \times \text{Отгр_прод} - 0,23 \times \text{Деб_зад} + \\ & + 0,07 \times \text{Мат_затр} - 20,24 \times \text{Ср_Мес_ЗП} \\ & (R^2=0,9) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Налог на прибыль} = & - 13,3 + 0,03 \times \text{Отгр_прод} + \\ & + 0,04 \times (\text{Кред_зад} - \text{Деб_зад}) \\ & (R^2=0,9) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Налог на имущество} = & 4,1 + 0,01 \times \text{Отгр_прод} + 0,02 \times \text{Деб_зад} \\ & (R^2=0,96) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Прочие налоги} = & 16,5 + 0,01 \times \text{Отгр_прод} \\ & (R^2=0,8) \end{aligned}$$

На следующем этапе на основе полученных уравнений были спрогнозированы налоговые поступления на 2005 г. исходя из прогнозных тенденций изменения переменных – факторов хозяйственной деятельности, далее полученные прогнозные значения были скорректированы на величину соответствующих коэффициентов досчета для обобщения полученных оценок на всю выборку предприятий-налогоплательщиков РБ и формирования общей суммы налоговых доходов.

На основе разработанной модели был реализован комплекс сценарных расчетов и спрогнозированы объемы налоговых поступлений при условии реализации двух различных вариантов социально-экономического развития и соответствующих им объемов ожидаемых налоговых поступлений в консолидированный бюджет РБ на 2005 г.:

- *вариант 1 (умеренный)* – величина налоговых доходов была рассчитана на основе I варианта прогноза *Министерства экономического развития и промышленности РБ* по основным показателям социально-экономического развития РБ в 2005 г.;
- *вариант 2 (оптимистический)* – величина налоговых доходов была рассчитана на основе II варианта прогноза *Министерства экономического развития и промышленности РБ* по основным

показателям социально-экономического развития РБ в 2005 г. (табл. 2).

Таблица 2

Условия реализации сценарных расчетов по прогнозированию налоговых доходов консолидированного бюджета РБ на 2005 г.

Параметры прогнозирования	Сценарные расчеты	
	Вариант 1	Вариант 2
ВРП, млн. руб.	409 984	428 609
Объем промышленной продукции, млн. руб.	307 742	336 362
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	63 768	65 636
Объем инвестиций в основной капитал, млн. руб.	73 540	75 245
Прибыль экономики, млн. руб.	48 102	50 447
Фонд заработной платы, млн. руб.	112 320	115 200
Сводный индекс потребительских цен, в % к предыдущему году	108	
Среднегодовая цена за нефть марки "Urals", доллар США/баррель	24	
Курс рубля по отношению к доллару США	30	

Полученные прогнозные оценки налоговых доходов в соответствии с принятыми сценарными вариантами и их сопоставление с расчетами Министерства финансов РБ приведены в табл. 3.

Таким образом, результаты альтернативных прогнозных расчетов показали, что рассчитанные Министерством финансов РБ прогнозные оценки по налоговым доходам достаточно близки к полученным нами оценкам, отклонения по различным вариантам составляют 0,6% (вариант 1) и 4,1% (вариант 2).

Кроме того, результаты проведенных исследований выявили важность регулирования показателей дебиторской задолженности предприятий РБ. Проведенные сценарные расчеты позволили вычислить величину налогового мультипликатора для показателя уровня дебиторской задолженности. Увеличение уровня дебиторской задолженности на 1% приводит к снижению налоговых доходов консолидированного бюджета в среднем на 1,1 млрд. руб.

Таблица 3

Основные прогнозные параметры доходной части

**консолидированного бюджета Республики Башкортостан
на 2005 г., млрд. руб.**

Налоговые поступления	Прогноз Минфина РБ	Сценарные расчеты	
		Вариант 1	Вариант 2
Всего налогов	34,2	34,4	35,6
В том числе:			
Налог на прибыль	10,5	10,1	11,4
Налог на доходы физических лиц	12,0	12,3	12,5
Налоги на имущество	3,5	3,37*	3,6*

*Налог на имущество предприятий

В 2005 г. также был проведен дополнительный комплекс исследований по оценке эффективности и степени достоверности прогнозов, получаемых на основе разработанной нами модели. Эксперимент был проведен путем сопоставления прогнозных параметров консолидированного бюджета РБ на 2004 г., полученных на основе модели и результатов фактического исполнения консолидированного бюджета РБ на 2004 г. Было установлено, что при условии соответствия исходных параметров моделирования фактическим значениям прогнозируемый объем налоговых доходов составил 94,9% от уровня фактического поступления, т.е. погрешность прогноза находится на уровне 5,1%. Отклонения по отдельным спрогнозированным видам налоговых поступлений также находятся в пределах 3,5 – 4,9%, что является допустимой статистической погрешностью.

3. Методика обоснования расходной потребности бюджета региона на основе социальных стандартов, социальных и финансовых норм

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ основным принципом формирования расходов бюджетов всех уровней является их расчет на основе государственных минимальных социальных стандартов, социальных и финансовых норм. Социальные стандарты призваны обеспечивать и гарантировать минимальный уровень социальной защиты, определенной Конституцией РФ.

По определению, социальный стандарт – совокупность социальных потребностей населения субъекта Федерации, а также потребностей на содержание учреждений несоциальной сферы, финансируемых из бюджета, на одном из уровней обеспеченности: минимальном, среднем, рациональном, выражаемая в социальных нормах и нормативах.

Социальный стандарт на уровне "Минимальный" – совокупность социальных потребностей населения, а также потребностей на содержание

несоциальной сферы, финансируемых из бюджета, гарантируемая государством; средний и рациональный уровни социальных стандартов покрываются при наличии дополнительных или резервных бюджетных или иных средств.

Общая формула расчета расходов на социально-культурную сферу с учетом финансовых норм имеет вид:

$$RSK = \sum_k \sum_{i,j} FN_{ij}^k \cdot H_j^k \quad (1),$$

где RSK – расходы на социально-культурную сферу; H_j^k – j -я качественная характеристика k -й отрасли (количество учреждений, численность работников, число воспитанников и т.д.); $j = 1 \div n$, n – количество характеристик; $k = 1 \div l$, l – количество отраслей социально-культурной сферы; FN_{ij}^k – j -я финансовая норма для j -й характеристики, соответствующая k -й отрасли. Финансовые нормы, в свою очередь рассчитываются исходя из натуральных норм, определяемых на минимальном, среднем и рациональном уровнях.

На основе разработанной модели были рассчитаны расходные потребности бюджетов РБ на 2003 – 2005 гг. с учетом социальных стандартов и проведена оценка бюджетной потребности РБ, необходимой для обеспечения социальных стандартов на минимальном, среднем и рациональном уровнях. На первом этапе были рассчитаны минимальные социальные стандарты для 4-х базовых бюджетных отраслей – здравоохранения; образования; социального обеспечения, социальной защиты; культуры, молодежной политики, доля которых в бюджете Республики Башкортостан составляет 48,6%.

Проведенные расчеты показали, что прогнозный бюджет 2004 г. обеспечивает 99,7% бюджетной потребности, рассчитанной на основе минимального стандарта, 92% – среднего и 81% – рационального уровня социальных стандартов. Необходимо также отметить, что показатели обеспеченности бюджета по социальным стандартам существенно возросли по сравнению с показателями бюджета 2003 г., которые составляли соответственно 90,3; 80,0 и 68,0% по минимальному, среднему и рациональному стандартам.

Если рассматривать бюджетную обеспеченность по отдельным отраслям, то следует отметить, что образование и социальная защита на 108% и 115% обеспечиваются на уровне минимального социального стандарта, отрасли здравоохранения и культуры обеспечивают минимальный стандарт на 85% и 89% соответственно, что существенно выше показателей 2003 г. по этим отраслям (81% и 39% соответственно). Результаты расчетов приведены на рис.6.

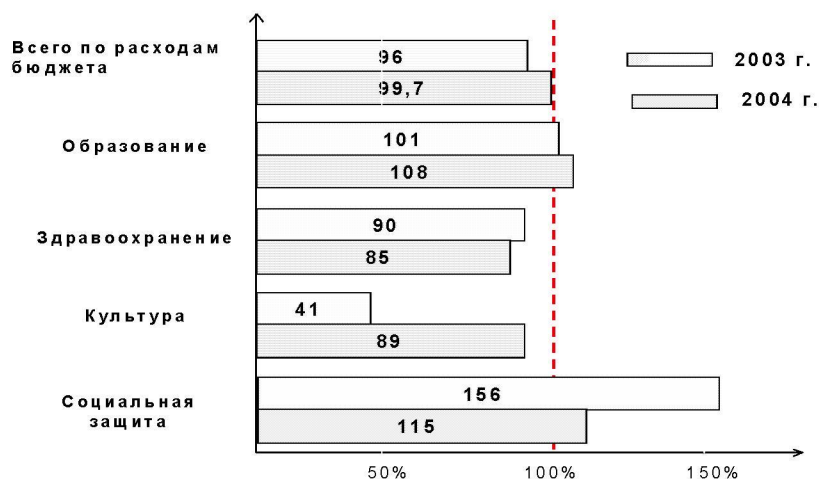


Рис.6. Изменение уровня обеспеченности консолидированного бюджета Республики Башкортостан по минимальным социальным стандартам, %

Дополнительно проведенный мониторинг изменения уровня бюджетной обеспеченности бюджета Республики Башкортостан в 2005 г. в разрезе важнейших отраслей социальной сферы позволил выявить следующее:

- уровень обеспеченности по сфере образования в 2005 г. несколько снизится по сравнению с 2004 г. и составит 99,5% от уровня минимальной потребности;
- уровень обеспеченности по сфере здравоохранения в 2005 г. останется на уровне соответствующего показателя 2004 г. и составит 90% от уровня минимальной потребности;
- уровень обеспеченности по сфере культуры в 2005 г. несколько снизится по сравнению с 2004 г. и составит 85,2% от минимальной потребности.

Кроме основных отраслей социальной сферы в обосновании расходных потребностей консолидированного бюджета Республики Башкортостан были дополнительно проведены расчеты по сфере ЖКХ республики. По данному направлению нами ведется комплекс исследований по экономическому обоснованию тарифов на основные виды жилищно-коммунальных услуг в Республике Башкортостан, полученные оценки потребности отрасли были учтены при обосновании соответствующих затрат в расходной части бюджета.

Таким образом, значение предложенного подхода к обоснованию бюджетной потребности регионов на базе социальных норм и стандартов заключается в следующем:

- становится "прозрачным" процесс формирования расходной части бюджета;

- используются известные и понятные всем единые подходы и правила;
- легко оценивается уровень бюджетной обеспеченности при формировании доходной части бюджета территории по шкале "Минимальный", "Средний", "Рациональный";
- благодаря информационным технологиям позволяет с минимальными затратами и за минимальное время получить оценку бюджетной потребности.

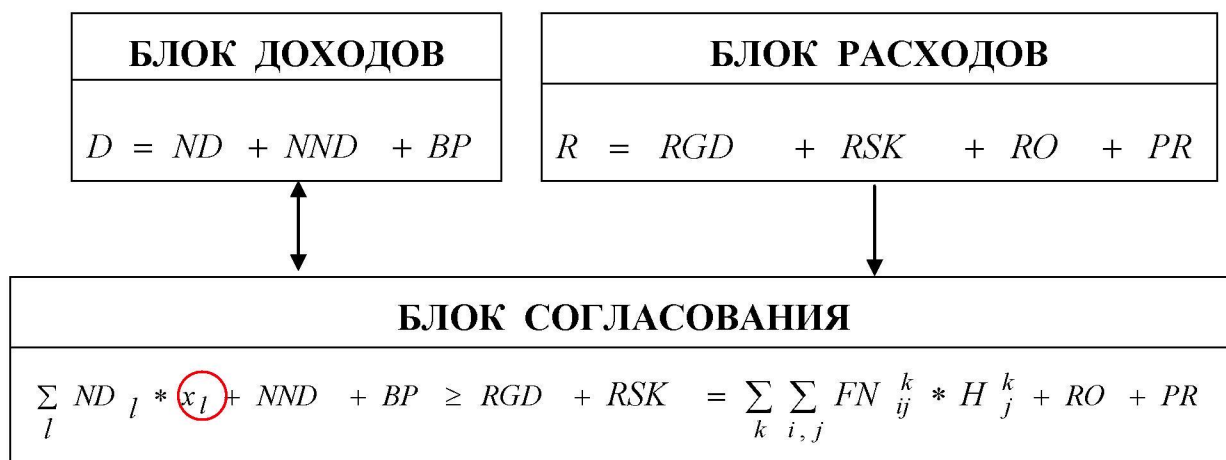
4. Базовая концепция регулирования межбюджетных отношений в системе "регион – федеральный центр"

Предложенная модельная конструкция бюджетного планирования позволяет прогнозировать доходы бюджета региона на основе оценки его налогового потенциала, а также рассчитывать уровень бюджетной обеспеченности по социальным стандартам. Проведенные расчеты также показали, что спрогнозированные за ряд лет бюджеты Республики Башкортостан не полностью обеспечивает бюджетную потребность по отдельным отраслям. Возникает вопрос о том, каким образом можно повысить уровень бюджетной обеспеченности территориально образования, в частности, на уровне региона. Безусловно, разрешение данного вопроса связано с решением целого комплекса внутренних проблем, касающихся саморазвития региона, включающих повышение уровня собираемости налогов, уровня рентабельности предприятий и т.д. Вместе с тем остается открытым вопрос о том, как сделать распределение средств между различными уровнями бюджетной системы более обоснованным и обеспечить финансирование муниципальных образований и субъектов Федерации на более объективной основе.

Одним из вариантов разрешения сложившейся проблемной ситуации может быть передача части расходных полномочий в вышестоящий бюджет. Так, подобные меры применялись в Республике Башкортостан, в частности, средства, необходимые для выполнения обязательств по финансированию капитального ремонта объектов социальной сферы, закрепленных за местными бюджетами, аккумулировались в бюджете республики, а затем предусматривались выплаты в виде целевых трансфертов. Однако такие меры являются недостаточно эффективными, поскольку, как показывает практика, указанные выплаты носят не вполне объективный и негарантированный характер.

В качестве альтернативного механизма согласования интересов различных уровней бюджетной системы нами была разработана модель, предусматривающая итеративный поиск минимального уровня налоговых ста-

вок бюджета нижестоящего уровня X_i , при которых достигается баланс доходной и расходной частей бюджета.



здесь: ND – налоговые доходы; NND – неналоговые доходы; BP – безвозмездные перечисления; RGD – расходы на государственную деятельность; RSK – расходы на социально-культурную сферу; RO – расходы на отрасли народного хозяйства; PR – прочие расходы; ND_l – величина налоговых поступлений по l -му виду налога во все уровни бюджетной системы; x_l – доля l -го вида налога, оставляемого в нижестоящем бюджете; находится итеративным путем, граничные условия: $n_l^{\min} \leq x_l \leq n_l^{\max}$, n_l^{\min} – минимальная оставляемая доля налогов, n_l^{\max} – максимальная оставляемая доля налогов.

Принцип регулирования заключается в следующем [1]. С помощью финансовых и социальных нормативов определяются нижняя и верхняя границы величины расходов нижестоящих бюджетов ("минимальный" – "рациональный" стандарты), при этом методом итеративных подстановок определяются ставки налоговых отчислений в бюджет, необходимых для обеспечения стандарта. При недостаточности собственных финансовых ресурсов для обеспечения минимального стандарта выделяются трансферты. Сверх этого уровня расходы (средний и рациональный стандарты) производятся при условии изыскания на территории дополнительных ресурсов.

Финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием, осуществляется в меру выполнения планов поступления средств в бюджеты и в пределах имеющихся у местных органов власти средств, без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Другими словами, расходная часть бюджета определяется на основе плановых показателей развития и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя. Темпы роста расходов при этом не превышают темпов роста доходов, аккумулируемых в государственный бюджет на

данной территории. Наличие в модели граничных условий позволяет учитывать интересы всех заинтересованных сторон, что является одной из основ рационального устройства любого государственного образования.

Таким образом, одним из важных направлений дальнейшего совершенствования бюджетно-налоговой системы на региональном уровне должно стать более активное использование научных подходов в вопросах бюджетного планирования, и в первую очередь методов экономико-математического моделирования и сценарного анализа. Практическое применение предложенной модели бюджетного планирования на уровне региона позволит более объективно и прозрачно обосновать реальные возможности и потребности различных регионов в бюджетных средствах, вести постоянный мониторинг, оперативно рассчитывать и обосновывать различные варианты согласования интересов федерального и регионального бюджетов и, в конечном счете, стать эффективным инструментом для ведения переговорного процесса по проблемам регулирования межбюджетных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фаттахов Р.В., Новоселова О.В., Фаррахетдинова А.Р. Финансовый аспект экономико-математической модели города // *Материалы межрег. науч-практ. семинара "Стратегия развития Екатеринбурга: цели, задачи, направления, механизмы реализации"*. Екатеринбург, "Академкнига", 2000. – С. 211 – 215.
2. Фаттахов Р.В., Фаррахетдинова А.Р. Модельный подход к проблеме сбалансированности бюджетов муниципальных образований // *Экономика и управление*. 2001. № 4. С. 33 – 38.
3. Фаттахов Р.В., Хайруллин А.Р. Финансовая модель муниципального образования // *Вестник УГАТУ*. 2002 г. №4.
4. Фаттахов Р.В. Проблемы обоснования бюджетов крупных муниципальных образований (на примере г. Уфы) // *Труды IV Междунар. науч.-практ. конф. "Компьютерные науки и информационные технологии", CSIT'2002*, Изд. "Patras University", Патры, Греция, 2002, – С. 114 – 119.
5. Фаттахов Р.В. Экономико-математические модели управления межбюджетными отношениями в регионе // *Материалы всероссийской науч-практ. конф. "Великий Волжский путь: торгово-экономические связи"*, Казань – Астрахань, 2 – 15 августа 2003 г.
6. Фаттахов Р.В., Хайруллин А.Р., Низамутдинов М.М., Осипова И.В. Подход к управлению региональной бюджетной системой с использованием экономико-математических моделей // *Труды V международной конф-*

ренции "Информатика и информационные технологии" CSIT'2003. Изд. УГАТУ, Уфа, 2003. С. 175 – 178.

7. Фаттахов Р.В. Экономико-математическое моделирование как инструмент повышения эффективности регионального бюджетного планирования и управления межбюджетными отношениями (на примере Республики Башкортостан) // Труды III Международной научно-практической конференции "Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы". Петрозаводск: Изд. ПГУ, 2003. С. 87 – 89.

8. Низамутдинов М.М., Хайруллин А.Р., Осипова И.В. Подход к управлению региональной бюджетной системой с использованием экономико-математического моделирования (на примере Республики Башкортостан) // Региональная экономика: взгляд молодых. Труды молодых ученых и специалистов. Вып.2. Уфа: "Гилем", 2003. С. 73 – 80.

9. Фаттахов Р.В., Хайруллин А.Р., Низамутдинов М.М., Осипова И.В. Модели управления бюджетным планированием и межбюджетными отношениями на уровне региона (на примере Республики Башкортостан) // Труды Всероссийской научно-практической конференции "Методы обоснования перспектив развития регионов". СОПС РАН, 2004. С. 28 – 41.

10. Низамутдинов М.М., Осипова И.В. Анализ проблемы и методов прогнозирования налоговых доходов бюджета региона // Региональная экономика: взгляд молодых. Труды молодых ученых и специалистов. Вып.3. Уфа: "Гилем", 2004. С. 109 – 115.

11. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Хайруллин А.Р., Осипова И.В. Модельный подход к управлению планированием бюджета региона (на примере Республики Башкортостан) // Труды VI Междунар. науч.-практ. конференции "Информатика и информационные технологии" CSIT'2004. Будапешт: Изд. Академии наук Венгрии, Будапешт, Венгрия, 2004. С. 234 – 237.

12. Прогнозный бюджет и экспертное заключение на проект консолидированного бюджета Республики Башкортостан на 2004 г. // ИСЭИ УНЦ РАН. Исх. № 17147 – 2115/192 от 09.09.2003. 64 с.

13. Система социальных стандартов, норм и механизмов формирования бюджетов субъектов федерации (ССНБ). Разработан Центром экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете министров Республики Татарстан.