

На правах рукописи

ПОСТНИКОВА Екатерина Алексеевна

**ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ
СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность: 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Новосибирск – 2008

Работа выполнена в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Лавровский Борис Леонидович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Клисторин Владимир Ильич

доктор экономических наук, профессор
Подпорина Ирина Всеволодовна

Ведущая организация: **АНО Институт реформирования
общественных финансов**

Защита состоится 25 апреля 2008 г. в 13.30 часов на заседании диссертационного совета Д.003.001.02 при Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Автореферат разослан «24» марта 2008 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат экономических наук



М.А Ягольницер

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Важная особенность России как федеративного государства состоит в высокой несбалансированности финансовых потребностей и собственных ресурсов, необходимых для реализации полномочий органов власти субъектов РФ. Объективно это ведет к необходимости перераспределения значительных финансовых ресурсов по территории, высокой зависимости большинства субъектов от федерального центра, разрушает фундаментальные основания федерализма.

Межбюджетное регулирование не является единственным инструментом, с помощью которого государство корректирует экономические и социальные процессы на своей территории. Но по разным причинам именно этот механизм приобрел широкую известность в РФ в связи с обсуждением проблемы региональной асимметрии и, особенно, дифференциации бюджетной обеспеченности регионов.

Анализ свидетельствует, что реализация современных форм федеральной поддержки год от года наталкивается на некие невидимые преграды и барьеры, является крайне неэффективной. Диспропорции, касающиеся показателей региональной бюджетной обеспеченности, не то что ослабляются, а становятся все более кричащими.

Что касается регионов Сибирского федерального округа, то здесь доходная часть бюджетов многих из них базируется в значительной степени на внешних ресурсах, федеральной поддержке. Позитивные изменения в последние годы идут, но крайне медленно, и они весьма неустойчивы.

С течением времени, однако, недостатки политики выравнивания, базирующейся на «социальной» идеологии – поддержке отстающих регионов преимущественно за счет перераспределения ресурсов от регионов-лидеров, существующих ее подходов и инструментов, становились все явственнее. Происходит постепенное, но принципиальное изменение позиции.

Для ответа на вопрос, является ли тот или иной инструмент (или метод) федеральной поддержки регионов эффективным (рациональным), необходимо систематически сопоставлять декларируемые этим методом цели поддержки и реальные результаты. Одно дело, если они близки, другое – если расходятся.

Принципиально новые подходы к межбюджетным отношениям появились в самое последнее время. Опыта реализации этих подходов пока практически нет. Поэтому в отличие от 90-х и начала 2000-х годов нет возможности эмпирически сопоставлять цели и результаты. В работе для ответа на поставленный вопрос используются методы моделирования

и, прежде всего, хорошо апробированные экономико-математические инструменты.

Очень важно с помощью этих инструментов оценить как преимущества, так и новые потенциальные угрозы и риски, вытекающие из «экономической» идеологии (концепции) федеральной поддержки, базирующейся на стимулировании со стороны Центра эффективно развивающихся регионов.

Значение и актуальность этих исследований становятся еще более ясными с учетом следующих обстоятельств. Изменения, внесенные в методику предоставления дотаций из ФФПР на 2007 г., направлены, прежде всего, на стимулирование регионов с высокими темпами роста экономики. Одновременно разработчики вновь возвращаются к тем, существовавшим ранее, положениям методики, от которых они сами уже отказывались, и которые, между прочим, противоречат Бюджетному Кодексу РФ.

Степень разработанности проблемы. Проблемы регионального выравнивания в государствах с федеративным устройством, формирования адекватных механизмов бюджетного выравнивания активно исследуются российскими и зарубежными авторами. Проводится большое количество крупных, в том числе международных, конференций, посвященных проблемам федерализма и регионального развития.

Нельзя не упомянуть о монографии В. Н. Лексина и А. Н. Швецова «Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России», в которой представлена «впервые сведенная воедино информация о том, кто есть кто и что есть что в новейшей российской регионалистике... с 1990 г. по 1999 г.»

Базисом исследования для данной работы послужили теоретические труды таких отечественных ученых-экономистов в области региональной экономики, проблем государственного устройства, как: С. Д. Валентей, А. Г. Гранберг, И. А. Конюхова, О. В. Кузнецова, Н. И. Ларина, В. А. Лексин, И. В. Подпорина, Л. И. Полищук, В. Е. Селиверстов, Л. В. Смирнягин, В. И. Суслов, С. А. Суспицын, А. Н. Швецов, И. А. Умнова, Л. И. Якобсон и др.

Аналізу межбюджетных отношений в Российской Федерации посвящены работы В. П. Горегляда, А. Г. Игудина, В. В. Климанова, В. И. Клисторина, Е. А. Коломак, А. М. Лаврова, Б. Л. Лавровского, И. В. Трунина, В. Б. Христенко и др.

Значительный вклад в исследование проблем бюджетного федерализма внесли зарубежные исследователи. Следует отметить работы таких ученых, как И. Дукачек (I. Duchacek), Д. Н. Кинг (D. N. King), Р. А. Масгрейв (R. A. Musgrave), Ж. Ф. Обер, В. Э. Оутс (W. E. Oates),

П. Рассел, Р. Л. Уотс (R. L. Watts), Б. Р. Уэйнгафт (B. R. Weingast), Лидия Р. Баста Фляйнер (Lidija R. Basta Fleiner), Т. Фляйнер (T. Fleiner.), Д. Харпергер, Д. Дж. Элазар (D. J. Elazar) и др.

Кроме того, при работе над диссертацией проводился анализ нормативно-правовых источников: Бюджетного и Налогового кодексов РФ; федеральных законов, программных документов, регулирующих бюджетную и налоговую системы России, федеративное устройство страны; посланий Президента Федеральному Собранию РФ и др.

Несмотря на обширные работы, связанные с темой исследования, ряд ключевых вопросов развития, межбюджетных отношений остаются до настоящего времени недостаточно изученными. Анализ реальных процессов развития федерализма, эволюции межбюджетных отношений, критика «регионального иждивенчества» должны быть дополнены, на наш взгляд, разработкой конструктивных методов федеральной поддержки, что и обусловило выбор темы диссертационной работы.

Цель диссертационной работы – дать оценку существующим методам федеральной поддержки регионов применительно к задаче бюджетного выравнивания, очертить и выявить на базе разработанного экономико-математического инструментария преимущества, а также потенциальные риски и угрозы, вытекающие из принципиально новой ее концепции стимулирования регионального развития.

Задачи исследования

1. В контексте мирового опыта развития федеративных государств проанализировать процессы совершенствования федеративных и, специально, межбюджетных отношений в Российской Федерации; выявить ключевые методологические и методические проблемы, связанные с федеральной поддержкой регионов, прежде всего, в части, касающейся их бюджетной обеспеченности.

2. Исследовать эволюцию подходов со стороны федерального Центра к региональному выравниванию бюджетной обеспеченности, отметить ее закономерности, охарактеризовать механизмы и инструменты оказания финансовой помощи регионам из федерального бюджета и их результативность.

3. На базе сопоставления ряда бюджетно-налоговых параметров России и Сибири выявить особенности формирования доходов бюджетов регионов СФО, оценить степень зависимости бюджетов сибирских территорий от финансовой помощи из федерального бюджета, определить характер этой помощи, а также их (территорий) реальную бюджетную самообеспеченность.

4. На базе оригинальной экономико-математической модели разработать методический подход к распределению трансфертов, который, наряду с решением задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, создает условия и стимулы для региональных властей к наращиванию экономического (налогового) потенциала.

5. Оценить преимущества, а также ограничения и риски, связанные с применением разработанной модели, исследовать ее свойства.

Предмет исследования – федеральная политика бюджетного выравнивания регионов, ее методы, инструменты, а также последствия.

Объект исследования – бюджетно-налоговые отношения между федеральным и региональными уровнями власти, федеральным бюджетом и бюджетами сибирских регионов, показатели бюджетной обеспеченности. Период исследования – примерно с середины 90-х годов до настоящего времени.

Методологическая база. Основу используемой методологии составили системный, сравнительный методы, а также методы научного наблюдения, анализа, синтеза, классификации и группировки, исчисления индексов и коэффициентов; методология экономико-математического моделирования.

Результаты исследования, полученные лично автором

1. Показано, что отсутствие четкой позиции относительно развития федеративных отношений порождает методологические и методические проблемы создания рациональной системы межбюджетных отношений, эффективной федеральной поддержки регионов.

2. Дана оценка существовавшего во второй половине 90-х годов и до последнего времени трансфертного механизма.

3. Предложена и используется в расчетах формула определения бюджетной обеспеченности (с учетом трансфертов), отличная от используемой в методиках Минфина РФ, обоснована ее корректность.

4. Выявлены особенности регионов Сибирского федерального округа, касающиеся параметров бюджетно-налоговой сферы, свидетельствующие, в частности, об определенном ее отставании от российского уровня.

5. Предложен методический подход (на основе разработанной линейной имитационной модели с элементами оптимизации) к распределению федеральных трансфертов, который позволяет искать (находить) компромисс между сглаживанием дифференциации бюджетной обеспеченности и стимулированием регионов к наращиванию собственного налогового потенциала.

6. Выполнены экспериментальные расчеты распределения федеральных трансфертов в регионах Сибирского федерального округа.

Определен допустимый (рациональный) интервал, в границах которого выравнивание бюджетной обеспеченности возможно без сокращения налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

Основная научная идея работы состоит в том, чтобы указать на бесперспективность и тупиковый характер механизмов и инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, существовавших в России в течение длительного времени; необходимость одновременно отказа от представлений, состоящих в том, что переход к модели выравнивания бюджетной обеспеченности, базирующейся на стимулировании регионального развития, освобождает от серьезных трудностей методологического и методического характера, автоматически решает поставленную задачу.

Достоверность и обоснованность результатов работы определяется применением совокупности современных научных методов и подходов; апробацией положений диссертации на крупных научно-практических конференциях, публикациями в ведущих научных журналах.

Научная новизна и Положения, выносимые на защиту

1. В контексте мирового опыта развития и совершенствования федеративных и, специально, межбюджетных отношений показано, что нерешенность концептуальных вопросов развития федеративных отношений, бюджетного федерализма в России закономерно приводит к наличию серьезных методологических и методических проблем построения рациональной системы межбюджетных отношений, эффективной федеральной поддержки регионов.

2. Принципиальная направленность трансфертного механизма до самого последнего времени оставалась фактически неизменной. С точки зрения стратегических задач бюджетного выравнивания этот механизм продемонстрировал свою несостоятельность. Сокращение дифференциации бюджетной обеспеченности после предоставления федеральной поддержки в каждом данном году сопровождается ростом вариации исследуемых показателей в динамике, характеризуя, тем самым, тупиковый характер проводимой политики выравнивания.

3. Показано, что поставленная Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. задача существенного повышения роли собственных доходов региональных и местных бюджетов решена в Бюджетном кодексе РФ преимущественно формально. Продemonстрировано, что используемая в методиках Минфина РФ оценка итогового уровня бюджетной обеспеченности регионов (с учетом трансфертов) является не вполне корректной,

приводит к ее завышению. Предложена и используется в расчетах иная формула расчета бюджетной обеспеченности, обоснована ее корректность.

4. Выявлены особенности регионов Сибирского федерального округа, касающиеся параметров бюджетно-налоговой сферы, свидетельствующие об определенной ее отсталости от российского уровня. Недостаток инвестиционных ресурсов на развитие экономики Сибири, ее налогового потенциала государство пытается компенсировать относительно большими потоками безвозмездных перечислений, направляемых на решение текущих задач. Результативность федеральной политики по отношению к СФО в рассматриваемом аспекте нельзя назвать высокой.

5. Переход от существующей модели выравнивания к модели, базирующейся на стимулировании регионов к наращиванию собственного налогового потенциала, связан как с преимуществами, так и определенными рисками. В экспериментальных расчетах по предложенной оригинальной экономико-математической модели показано (на примере регионов СФО), что стремление существенно сгладить различия регионов по уровню бюджетной обеспеченности может привести, в частности, к сокращению его среднего значения по округу, снижению налоговых поступлений.

Теоретическая и практическая значимость работы

Теоретическое значение работы состоит в рассмотрении с единых методологических позиций проблем развития федеративных отношений в России, совершенствования межбюджетных отношений, а также инструментов федеральной поддержки регионов.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации для совершенствования инструментов федеральной поддержки регионов.

Материалы исследования используются при чтении специализированного курса «Центр и регионы РФ: ключевые проблемы политических, экономических и финансовых взаимоотношений» на экономическом факультете Новосибирского госуниверситета.

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертации были представлены и обсуждены на научно-практических конференциях в Новосибирске (2004 г.), г. Бийске (2005 г.), Москве (2005 г.), Казани (2007 г.).

На Форуме аспирантов и молодых преподавателей экономических дисциплин "Российская экономика: пути развития" (Группа стратегических исследований ДЕЛФИ и Высшая школа бизнеса МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, 2008 г.) стала лауреатом конкурса на лучшую аналитическую разработку.

Публикации. По теме диссертации опубликовано более 10 работ общим объемом более 7,5 п.л. (в том числе авторские 5,0 п.л.), в том числе четыре – в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований.

Структура работы. Работа общим объемом 135 страниц основного текста состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 147 наименования, содержит 12 таблиц, 10 рисунков, 8 приложений.

Во **введении** обоснована актуальность выбранной темы диссертации, определены цели и задачи исследования, указаны объект, предмет, методологическая база, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, и элементы научной новизны, показана ее теоретическая и практическая значимость.

В **первой главе** рассмотрены теоретические и методологические вопросы государственного устройства и бюджетного федерализма; особенности российского федерализма.

Во **второй главе** дана оценка некоторых существующих инструментов федеральной поддержки регионов.

В **третьей главе** на основе оригинальной экономико-математической модели проведены экспериментальные расчеты на примере регионов Сибирского федерального округа, оценены преимущества и потенциальные угрозы, связанные с применением новых подходов к бюджетному выравниванию.

В **заключении** в обобщенном виде изложены основные результаты проведенного исследования и сформулированы выводы.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Положение 1. *В контексте мирового опыта развития и совершенствования федеративных и, специально, межбюджетных отношений показано, что нерешенность концептуальных вопросов развития федеративных отношений, бюджетного федерализма в России закономерно приводит к наличию серьезных методологических и методических проблем построения рациональной системы межбюджетных отношений, эффективной федеральной поддержки регионов.*

В соответствии с теорией и практикой ряда зарубежных стран бюджетный федерализм строится в соответствии с определенной идеологией федеративных отношений. В современной России такой идеологии, по нашему мнению, пока не создано. Соответственно, отсутствует четкая позиция и в отношении развития бюджетного федерализма.

В проекте Бюджетного Кодекса, принятом 13.06.1997 г. Государственной Думой в первом чтении, говорилось, что «в основе бюджетной системы Российской Федерации лежит федеративное устройство государства, которое реализуется через бюджетный федерализм» (ст. 18). Бюджетный федерализм трактуется как отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований (ст. 19). В окончательном варианте текста Бюджетного Кодекса эти две статьи отсутствуют.

В редакции Бюджетного Кодекса, действующей до 01 января 2005 г. давалось определение понятия межбюджетных отношений, перечислялись их принципы. В современной редакции Кодекса ограничиваются лишь определением понятия межбюджетных отношений. Существующая в старой редакции Глава 16 «Межбюджетные отношения» переименована с 01.01.2005г. в «Межбюджетные трансферты», принципы межбюджетных отношений из действующей редакции Кодекса исключены; упоминания о бюджетном федерализме в ней нет.

Это не помешало, впрочем, разработке Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

Отсутствие идеологии федеративных (и межбюджетных) отношений также прекрасно иллюстрируется судьбой министерства, призванного заниматься проблемами региональной политики. Государство перманентно находится в затруднительном положении относительно предмета его деятельности. Об этом свидетельствуют многочисленные переименования «регионального» министерства (пять раз - с марта 1996г. по май 2000 г.). В конце концов, распустили совсем (Указом Президента РФ от 16 октября 2001 г. N 1230). Однако профильное Министерство регионального развития Российской Федерации все же недавно было воссоздано (в сентябре 2004 г. постановлением Правительства РФ). Причем, в самое последнее время его функции беспрецедентно расширены.

Положение 2. *Принципиальная направленность трансфертного механизма до самого последнего времени оставалась фактически неизменной. С точки зрения стратегических задач бюджетного выравнивания этот механизм продемонстрировал свою*

несостоятельность. Сокращение дифференциации бюджетной обеспеченности после предоставления федеральной поддержки в каждом данном году сопровождается одновременно ростом вариации исследуемых показателей в динамике, характеризуя, тем самым, тушовый характер проводимой политики выравнивания.

Заложенные в середине 90-х годов базовые подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности при всех особенностях и вносимых в них изменениях в течение последующих 12-13 лет, использовались до самого последнего времени.

Новации в правилах предоставления федеральной поддержки регионов появляются в современной России практически ежегодно, и, разумеется, они не случайны. В основном те или иные модернизации связаны с необходимостью исправления эмпирически обнаруженных отдельных несообразностей, отклонением от естественных норм; базировались на накопленном опыте.

Наряду с этим, каждые 6-7 лет возникает потребность в коренном реформировании системы межбюджетных отношений. Важно при этом, что систематическое совершенствование межбюджетных отношений, модификация правил предоставления федеральной поддержки регионам каждый раз интерпретируются разработчиками как преодоление некоторых конкретных недостатков в рамках общей «правильной» идеологии. Суть этой «социальной» идеологии – преимущественная поддержка отстающих регионов за счет перераспределения ресурсов от регионов-лидеров.

Результаты проводимой политики представлены в таблице

Таблица.

Характеристики распределения региональной базовой бюджетной обеспеченности (среднее значение по РФ – 1,0)

Характеристика	2001*	2002*	2003*	2004	2005
Число регионов с базовой бюджетной обеспеченностью не более					
0,25	10	11	9	10	10
0,50	25	31	33	33	32
1,0	69	70	69	71	69
Средняя обеспеченность регионов-аутсайдеров (не более 1,0)	0,649	0,647	0,615	0,614	0,610

*Без Чеченской Республики

Вывод состоит в следующем. Общее число регионов-аутсайдеров, как и число регионов с критически низким уровнем обеспеченности (до 0,25 по отношению к РФ), остается в последние годы практически неизменным; при этом средняя обеспеченность регионов – аутсайдеров даже несколько сокращается.

Для оценки последствий реализации трансфертного механизма с точки зрения наиболее приоритетной его задачи обратимся к динамике показателей вариации бюджетной обеспеченности до и после распределения трансфертов.

В каждом данном году дифференциация бюджетной обеспеченности после предоставления федеральной поддержки, естественно, сокращается. Между тем, в динамике вариация исследуемых показателей возрастает, причем, усиливаются различия как до, так и после распределения трансфертов.

Новым и принципиально важным является то обстоятельство, что мера разброса после распределения трансфертов в 2004 г. практически сравнялась с соответствующим показателем до распределения трансфертов в 2001 г., а в 2005 г. даже превысила значение аналогичного показателя до распределения трансфертов 2002 г. и опасно приблизилась к значению 2003 г. (рис. 1).

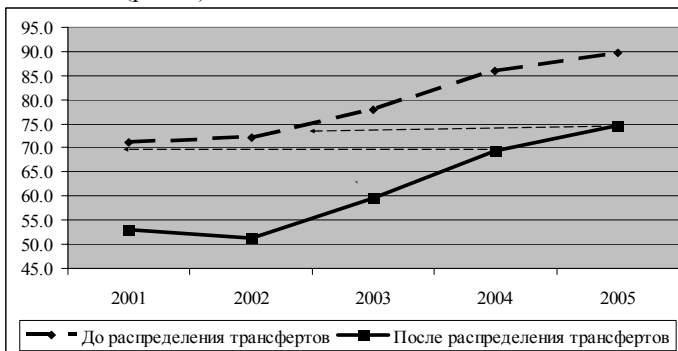


Рис. 1. Мера вариации показателей бюджетной обеспеченности субъектов РФ (коэффициент вариации, %)

Итак, затратив на «политику выравнивания» за пять лет более 750 млрд. руб., неизменно с лагом примерно в три года ситуация воспроизводится. Без преувеличения, можно говорить о кризисе существующей политики выравнивания.

Положение 3. Показано, что поставленная Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

задача существенного повышения роли собственных доходов региональных и местных бюджетов решена в Бюджетном кодексе РФ преимущественно формально. Продемонстрировано, что используемая в методиках Минфина РФ оценка итогового уровня бюджетной обеспеченности регионов (с учетом трансфертов) является не вполне корректной, приводит к ее завышению. Предложена и используется в расчетах иная формула определения бюджетной обеспеченности, обоснована ее корректность.

С самых разных точек зрения исключительно важное методологическое значение имеет разделение доходов регионов на «собственные» и «несобственные» (внешние, добавленные, приобретенные, заимствованные и пр.). Лишь в случае адекватного понимания и корректного определения собственных доходов можно анализировать, скажем, меру автономии бюджета, степень зависимости его от федерального бюджета, тем самым, федеральных властей и пр.

Необходимость в понимании того, что называется «собственными доходами», вытекает также, в частности, из задач, поставленных Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

В разделе 5 Программы указывается на важную проблему российских межбюджетных отношений, а именно, существенную зависимость бюджетов от регулирующих налогов. В результате региональные власти теряют заинтересованность в развитии собственной налоговой базы, «формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата». Реформирование межбюджетных отношений в соответствии с Программой должно быть направлено на «существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов...».

Итак, правительственная программа ясно формулирует проблему. Для ее решения необходимы столь же ясные дефиниции.

Анализ и сопоставление двух редакций Бюджетного Кодекса (до и после Программы развития бюджетного федерализма) в части понятия «собственные доходы» показали, что требования правительственной Программы фактически были решены простой переброской (переименованием) одних видов доходов на другие. Иначе говоря, и большая часть федеральной помощи, и регулирующие доходы стали называться собственными. Разумеется, масса «собственных» доходов в такой интерпретации существенно выросла.

Наше понимание и, соответственно, измерение собственных доходов отличается от современной официальной трактовки на величину доходов, полученных региональными бюджетами в виде безвозмездных и

безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Различают два вида бюджетной обеспеченности: до распределения трансфертов (базовая или бюджетная обеспеченностью за счет собственных доходов (налогов)) и после распределения средств ФФПР (итоговая бюджетная обеспеченность).

Значение уровня (индекса) бюджетной обеспеченности (УБО) за счет собственных доходов имеет огромное практическое значение для региона, поскольку целиком и полностью определяет масштабы трансфертов из ФФПР. Регион, где УБО больше 1, вообще не получает данный тип помощи.

Уровень бюджетной обеспеченности региона i ($УБО_i$) в соответствии с официальной методикой рассчитывается по формуле:

$$УБО_i = \frac{ИНП_i \cdot N_i \cdot a}{ИБР_i \cdot N_i \cdot a} = \frac{ИНП_i}{ИБР_i}, \quad (1)$$

где $ИНП_i$ – индекс налогового потенциала региона i ;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов региона i ;

N_i – численность населения региона i .

a – средний по субъектам Российской Федерации уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на соответствующий год (руб./чел.).

Итоговый уровень бюджетной обеспеченности регионов рассчитывают для сопоставления бюджетной обеспеченности регионов после распределения средств ФФПР со средним по стране уровнем. Возможны два подхода к определению этого показателя.

В соответствии с первым подходом, используемым в официальных расчетах, итоговый уровень бюджетной обеспеченности ($УБО_i^{итог}$) определяется по формуле:

$$УБО_i^{итог} = \frac{ИНП_i \cdot N_i \cdot a + T_i}{ИБР_i \cdot N_i \cdot a}, \quad (2)$$

где T_i – объем трансферта субъекту Российской Федерации i .

В соответствии с предложенным нами вторым подходом:

$$УБО_i^{итог} = \frac{ИНП_i \cdot N_i \cdot a + T_i}{ИБР_i \cdot N_i \cdot (a + \PhiФПР / N_{рф})} \quad (3)$$

где ФФПР - общий объем средств фонда финансовой поддержки регионов;

$N_{рф}$ – численность населения Российской Федерации.

В официальных расчетах итоговой бюджетной обеспеченности регионов по формуле (2) при оценке среднего по стране уровня доходов не учитываются поступившие трансферты из ФФПР. Тем самым, искомая оценка соотносится со старой средней по стране величиной бюджетной обеспеченности и необоснованно, на наш взгляд, завышается.

При расчете итогового уровня бюджетной обеспеченности по формуле (3) бюджетная обеспеченность региона соотносится с новой средней величиной по России – налоговые доходы плюс поступившие трансферты, и, на наш взгляд, при определении итогового уровня бюджетной обеспеченности корректно использовать именно ее.

Положение 4. *Выявлены особенности регионов Сибирского федерального округа, касающиеся параметров бюджетно-налоговой сферы, свидетельствующие об определенной ее отсталости от российского уровня. Недостаток инвестиционных ресурсов на развитие экономики Сибири, ее налогового потенциала государство пытается компенсировать относительно большими потоками безвозмездных перечислений, направляемых на решение текущих задач. Результативность федеральной политики по отношению к СФО в рассматриваемом аспекте нельзя назвать высокой.*

Сравнительный анализ бюджетно-налоговых показателей Сибирского федерального округа и страны в целом показал следующее. Относительный вклад сибирских регионов в государственную казну имеет тенденцию к сокращению и не соответствует численности населения округа. В 2006 году, например, с территории СФО в бюджетную систему страны поступило 8,5% всех налоговых и других доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, в то время как численность населения округа составляет около 13,8% всего населения России. В округе, по-видимому, есть некоторые резервы мобилизации налогового потенциала. Анализ налоговых показателей субъектов, входящих в состав СФО, свидетельствует о наличии существенной дифференциации регионов.

Анализ соотношения налоговых доходов, перечисляемых с территории округа в федеральный бюджет (прямой поток), и безвозмездных перечислений, поступающих в региональные бюджеты из федерального (обратный поток), показал, что относительное значение финансовой помощи из Центра в сибирские регионы существенно превосходит среднероссийское. Так, в 2006 г. в целом по стране с каждых 100 рублей, перечисленных в федеральный бюджет с территории всех субъектов Федерации, назад в форме безвозмездных перечислений вернулось 21,7 руб. В СФО аналогичный показатель составляет 63,6 руб.

Соотношение прямых и обратных потоков существенно различается по регионам СФО.

В структуре безвозмездных перечислений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ наибольшими по масштабам являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (трансферты). Их доля в Сибирском федеральном округе составляет 45,8% от общего объема безвозмездных перечислений в 2006 г. В целом более 70% всех безвозмездных перечислений поступает в Сибирь в форме дотаций, то есть средств, не имеющих целевой направленности и использующихся, как правило, для покрытия текущих расходов.

Исключительно важной особенностью безвозмездных перечислений, направляемых в СФО, является их низкая инвестиционная составляющая. Государственные инвестиции в расчете на душу населения в округе не превосходят 35-40% от российского показателя (рис. 2).

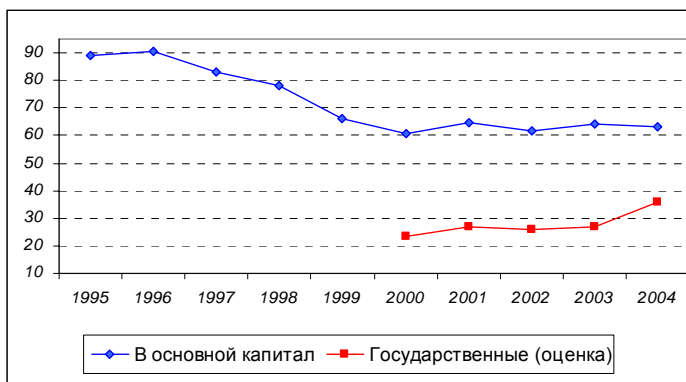


Рис. 2 Инвестиции на душу населения в СФО, РФ-100

Индустриальные гиганты Сибири (Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Томская область) также получают сравнительно незначительные, хотя и возрастающие в самые последние годы, объемы государственных инвестиций.

Недостаточный объем инвестиций государство пытается заменить относительно большими текущими потоками безвозмездных перечислений. Собственно говоря, это и есть важный аспект федеральной политики, который подвергается оценке в настоящей работе.

Важнейшей характеристикой эффективности региональной бюджетно-налоговой политики является мера реальной бюджетной самообеспеченности, т.е. показатель степени, в которой расходы бюджета покрываются его собственными доходами (без помощи из федерального бюджета). В Сибирском федеральном округе в лучшем случае можно

говорить о стабилизации показателя самообеспеченности на уровне 79-81% - ниже, чем в целом по стране.

Положение 5. *Переход от существующей модели выравнивания к модели, базирующейся на стимулировании регионов к наращиванию собственного налогового потенциала, связан как с преимуществами, так и определенными рисками. В экспериментальных расчетах по предложенной оригинальной экономико-математической модели показано (на примере регионов СФО), что стремление существенно сгладить различия регионов по уровню бюджетной обеспеченности может привести, в частности, к сокращению его среднего значения по округу, снижению налоговых поступлений.*

Блок-схема предложенной модели имеет следующий вид.



Задача проводимых экспериментальных расчетов состоит в том, чтобы в условиях существующего объективного противоречия между задачами выравнивания регионов (по показателю бюджетной обеспеченности) и задачей стимулирования регионов к увеличению налогового потенциала нащупать рациональную линию управления; определить систему

управляющих параметров, при которых потери сводятся к разумному минимуму.

Последовательное ужесточение требований к сбалансированности бюджетной обеспеченности регионов неизбежно приводит к сокращению среднего уровня бюджетной обеспеченности в целом по сибирскому округу.

Конфликт между бюджетной обеспеченностью и региональной сбалансированностью удобно иллюстрировать с помощью показателя сбалансированности (рис.3), который определяется следующим образом:

Показатель сбалансированности (%) = 100 – коэффициент вариации (%).



Рис. 3. Взаимосвязь сбалансированности и бюджетной обеспеченности при различных значениях параметра λ

Сокращение средней бюджетной обеспеченности связано со следующим обстоятельством. Поскольку объема фонда финансовой поддержки недостаточно для все возрастающих требований к сбалансированности региональных показателей, то это вызывает необходимость определенного «охлаждения экономики», точнее - сдерживания роста регионов-лидеров с целью принудительного сокращения бюджетной обеспеченности этих регионов (за счет сокращения их собственных доходов, а также перечисляемых в эти регионы трансфертных платежей). Вначале таким лидером является Красноярский край, а в последующем – и Томская область.

Итак, начиная с некоторого порога, единственным способом улучшить региональную бюджетную сбалансированность является последовательный отказ регионов – лидеров от дополнительных трансфертов в пользу аутсайдеров. Нельзя повысить показатели

аутсайдеров, приходится понижать показатели лидеров – вот цена улучшения сбалансированности.

Уровень сбалансированности, равный 93-94%, становится критической величиной в том смысле, что достичь его уже и за счет уменьшения темпов роста производства в регионах-лидерах становится невозможным.

Наибольшая величина налоговых поступлений в бюджетную систему (289,4 млрд. руб.) может быть достигнута в модели, если фонд финансовой поддержки составляет около 60% федеральной части налоговых поступлений. Последовательное увеличение фонда финансовой поддержки от этой минимальной величины до 100% федеральной части налоговых поступлений позволяет повысить уровень сбалансированности бюджетной обеспеченности, не уменьшая при этом масштабы совокупных налоговых поступлений в бюджетную систему.

Что касается соотношения налогов, перечисляемых в федеральный бюджет с территории округа и остающихся на территории, то важный результат состоит в следующем. Если на территории округа остается налогов меньше некоторого критического значения, то решения в модели не существует. Это критическое значение составляет примерно 17% общей величины собираемых налогов (в среднем по округу), и ему соответствуют показатель сбалансированности бюджетной обеспеченности, равный 75,4%, а также средней бюджетной обеспеченности по округу, равный 12 246 руб./чел.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

1. В соответствии с теорией и практикой ряда зарубежных стран развитие межбюджетных отношений должно осуществляться и осуществляется в соответствии с определенной идеологией (философией) федеративных отношений. В современной России такой идеологии, по нашему мнению, пока не создано. Соответственно, отсутствует научно обоснованная позиция и в отношении развития бюджетного федерализма. Незавершенность идеологии федеративных (и межбюджетных) отношений может быть проиллюстрирована, в частности, различными редакциями Бюджетного Кодекса РФ, а также судьбой министерства, призванного заниматься проблемами регионального развития и региональной политики.

2. Практически все федеративные государства сталкиваются с необходимостью предоставления финансовой помощи из федеральной бюджета в бюджеты нижестоящего уровня. Принципиальным здесь является то обстоятельство, что предоставление финансовой помощи, ориентированное на достижение социальной (территориальной)

справедливости, не должно препятствовать экономической эффективности. Следование принципам концепции «федерализма, создающего рынок» способствует достижению в бюджетной сфере рационального уровня централизации и децентрализации.

3. Распределяемые между субъектами Российской Федерации ресурсы из ФФПР безусловно порождают определенный выравнивающий эффект, но только в краткосрочном периоде. Продемонстрировано, что акцент в политике на текущем бюджетном выравнивании, базирующемся на перераспределении ресурсов от регионов-лидеров к аутсайдерам, неизбежно приводит к увеличению расслоения по уровню бюджетной обеспеченности в перспективе и является в этом смысле тупиковым.

4. Оценка состояния консолидированных региональных бюджетов позволила выявить следующие особенности регионов Сибирского федерального округа, касающиеся параметров бюджетно-налоговой сферы.

4.1. В связи со специфической структурой сибирской экономики, доля налоговых перечислений в федеральный бюджет с территории Сибирского федерального округа заметно ниже среднероссийского показателя. Несмотря на это обстоятельство, сохраняется значительная зависимость многих сибирских субъектов от финансовой помощи из федерального бюджета.

4.2. Свидетельством определенной отсталости налоговой сферы в Сибири является то, что значения налоговых показателей в СФО (налоги, сборы и др.) в расчете на душу населения, а также в % к ВРП существенно отстают от среднероссийских индикаторов. Например, удельные налоговые поступления с территории СФО по отношению к соответствующим показателям в РФ в последние годы составляют около 2/3. Практически не сокращается высокая дифференциация налоговых потенциалов среди сибирских регионов.

4.3. Для безвозмездных перечислений, направляемых в СФО, характерным является их низкая инвестиционная составляющая. Финансовые средства, перечисляемые из федерального бюджета в бюджеты сибирских регионов, в большей степени носят целевой характер и направлены на покрытие текущих расходов. Значительная федеральная поддержка регионов, собственных доходов которых существенно недостает для покрытия расходов, не приводит во многих случаях к росту самообеспеченности бюджетов, либо этот рост имеет крайне низкие темпы.

5. В работе предложен один из возможных инструментов распределения трансфертов, использование которого позволяет в известной степени согласовать две, вообще говоря, разные задачи:

выравнивать бюджетную обеспеченность регионов и одновременно создавать условия и стимулы для региональных властей к наращиванию экономического (налогового) потенциала.

6. Анализ предложенной оригинальной экономико-математической модели и экспериментальные расчеты на примере регионов СФО показали, что к выбору значений управляющих параметров (пропорций деления налогов между бюджетами разных уровней, правил формирования и размера Фонда финансовой поддержки и т.д.) нужно подходить с особой тщательностью и осторожностью. Требование высокого уровня сбалансированности регионов по бюджетной обеспеченности с неизбежностью приводит к сокращению общего объема поступлений налогов в бюджетную систему, средней бюджетной обеспеченности в СФО. Удалось установить условия, а также некоторый допустимый (рациональный) интервал, в границах которого удастся повышать сбалансированность без ущерба для развития экономики, налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

К изменениям правил предоставления финансовой помощи наиболее чувствительны регионы – лидеры.

Наиболее значимые работы, опубликованные по теме диссертации:

1. **Постникова Е.А.** Некоторые особенности трансфертного механизма в РФ (на примере регионов Сибирского федерального округа)/ Е. А. Постникова// Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых/ Под ред. В.Е. Селиверстова, В.М. Марковой, Е.С. Гвоздевой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – с.123-134

2. Лавровский Б.Л. Свойства современного трансфертного механизма/ Б. Л. Лавровский, **Е. А. Постникова**, Е. Ю. Губарева// Регион: экономика и социология. – 2005. - №1. - С. 32-55

3. Лавровский Б.Л. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис?/ Б. Л. Лавровский, **Е. А. Постникова**// Вопросы экономики.- 2005.- №8. - С. 84-96.

4. Лавровский Б. Регионы на буксире/ Б. Лавровский, **Е. Постникова**// Эксперт-Сибирь. – 2005. - № 11 (63) 21-27 марта. – с. 20-22

5. **Постникова Е.А.** Трансфертный механизм: новая методика – старые проблемы/ Е. А. Постникова// Региональная наука: Сборник научных трудов. Книга 1. – М.: СОПС, 2006. – с.275 -286

6. **Постникова Е.А.** О некоторых современных тенденциях в межбюджетных отношениях в России/ Е. А. Постникова// Сибирь сегодня

и завтра: проблемы регионального развития: сб. докладов. – Иркутск: Иркут. Ун-т, 2006. – с.287-291

7. Лавровский Б.Л. Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений/ Б. Л. Лавровский, **Е. А. Постникова** // Регион: экономика и социология. – 2006. - №2. - с. 34-48

8. Лавровский Б.Л. О новой парадигме регионального выравнивания в России/ Б. Л. Лавровский, **Е. А. Постникова**// Казанский федералист. – 2006. - №3 (19) лето. – Казань. - с. 68-88

9. **Постникова Е.А.** Особенности сбалансированности российских регионов/ Е. А. Постникова, Е. А. Шильцин// Регион: экономика и социология. – 2007. - №2, с. 35-51

ПОСТНИКОВА Екатерина Алексеевна

**ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ БЮДЖЕТНОГО
ВЫРАВНИВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО
ОКРУГА)**

Автореф. дисс. на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Подписано в печать 12.03.2008 Формат 60x84 1/16 Заказ №
Офсетная печать. Объем 1,2 п.л. Тираж 100 экз.

Издательский центр НГУ
630090, г. Новосибирск, 90, ул. Пирогова, 2