

10.16. БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КАК КОМПЛЕКСНЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Белова М.Т., к.э.н., преподаватель кафедры «Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ

В статье рассмотрены и проанализированы подходы, отражающие экономическое содержание бюджетного потенциала. Предложен алгоритм расчета бюджетного потенциала региона, а также проведено ранжирование регионов Российской Федерации на основе финансово-экономических показателей.

Переход российской экономики к модели инновационного развития предполагает использование наиболее прогрессивных и усовершенствованных методов управления финансовой системой в целом, включая государственные и муниципальные финансы. В связи с этим вопросы разработки методологических основ налогово-бюджетного анализа, финансово-бюджетного и налогового планирования становятся ключевыми среди научно-практических вопросов финансовой стратегии на долгосрочный период.

В общем смысле «потенциал» можно определить как внутренние возможности чего-либо, источники, средства, запасы, которые могут быть использованы для решения каких-либо задач, достижения определенной цели. Необходимо подчеркнуть, что следует разграничивать понятия «ресурсы» и «потенциал». Принципиальным различием между этими терминами является то, что ресурсы существуют независимо от субъектов экономической деятельности, а потенциал отдельного предприятия, общества в целом неотделим от субъектов деятельности.

Понятие «бюджетный потенциал» также следует отличать от категории «финансовые потоки». Для управления финансовыми ресурсами необходимо анализировать не только их объемы, т.е. рассматривать количественный аспект, но и учитывать качественную составляющую. Движение финансовых потоков организуется и управляется федеральными, региональными органами и их институтами, органами местного самоуправления, кредитно-банковской системой и ее звеньями, юридическими и физическими лицами. Это сложный механизм, обеспечивающий необходимые условия деятельности государства, регионов, экономики в целом и ее отдельных сфер. Управление финансовыми потоками, особенно в системе бюджетных и межбюджетных отношений, является одной из основных государственных функций. Эффективная ее реализация требует учета объективных закономерностей функционирования и развития финансовых отношений, предполагает четкую регламентацию принципов, полномочий и механизмов управления финансовыми, в том числе бюджетными потоками. В настоящее время значение бюджетных ресурсов и их управления возросло в связи:

- с принципиальной ролью бюджета в макроэкономической политике и обеспечением условий возобновления экономического роста;
- необходимостью формирования новых механизмов бюджетных и межбюджетных отношений, поиском их оптимальных моделей.

Бюджетный и налоговый потенциалы отличаются на величину неналоговых поступлений в звенья бюджетной системы. Наиболее комплексным отражением финансовых возможностей территорий выступает величина финансового потенциала. Это можно отразить в виде иерархической модели взаимодействия трех видов потенциала (рис. 1).

Основой формирования финансового потенциала любого субъекта Российской Федерации является балансировка потребностей и ресурсов для социально-экономического развития, в связи с чем, на начальных этапах финансового планирования необходимо провести мероприятия по поиску потенциальных возможностей финансовой базы регионального или местного самоуправления.



Рис. 1. Иерархическая модель взаимодействия финансового, бюджетного и налогового потенциалов

Несмотря на то, что финансовая помощь в современной редакции Бюджетного кодекса относится к собственным доходам бюджета расчет обеспеченности региона доходами, на наш взгляд, целесообразно рассчитывать без ее учета, что позволит выявить наличие реальных ресурсов для самофинансирования.

Следует также отметить, что в современном развитии бюджетных отношений назревает проблема недостатка собственных доходов бюджета. В этом случае исчезает критерий самостоятельности бюджетов, а повышается уровень зависимости от вышестоящих бюджетов и подавляется решение задачи сокращения дотационности и количества дотационных регионов. И в данном контексте возникает необходимость решения проблемы искусственной дотационности регионов, в результате перераспределения региональных и федеральных ресурсов.

Одной из важных задач является формирование комплексного подхода к оценке бюджетного потенциала региона, который может быть проведен на основе проведения анализа финансового его состояния. С этих позиций аналитический процесс рассматривается как базовый этап при определении возможности реализации на региональном уровне принципов самофинансирования, сбалансированности и обеспечения самостоятельности социально-экономического развития субъектов РФ.

Для характеристики уровня бюджетного потенциала и проведения ранжирования регионов на основе соответствующих коэффициентов, в работе определен ал-

горитм расчета бюджетного потенциала, который можно свести к следующему (рис. 2).

Бюджеты субъектов РФ являются финансовой базой для выполнения функций органов власти региона. Несмотря на значительный объем опубликованных работ, касающихся совершенствования межбюджетных отношений регионов и центра, представляется полезным в теоретическом и прикладном отношении разработка подхода к бюджетированию региона с использованием конкретных коэффициентов. Бюджетирование рассматривается нами как процесс создания фонда денежных средств, предназначенных для формирования доходов и расходов регионального бюджета в соответствии с компетенцией органов управления.



Рис. 2. Алгоритм расчета бюджетного потенциала региона

Согласно представленному выше алгоритму расчета мы провели анализ по всем 83 субъектам РФ за 2008-2010 гг. с помощью Excel [5, с. 840], [6, с. 830], [7, с. 824], [8, с. 10].

При расчетах мы учитывали вне зависимости от даты объединения регионов, что:

- был образован новый Северо-Кавказский федеральный округ, в который вошли Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край;
- Пермский край – в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (образован 1 декабря 2005 г.);
- Красноярский край – в результате объединения Красноярского края, Таймырского автономного округа и Эвенкийского автономного округа (образован 1 января 2007 г.);
- Камчатский край – в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа (образован 1 июля 2007 г.);
- Иркутская область – в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (образована 1 января 2008 г.);
- Забайкальский край – в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (образован 1 марта 2008 г.).

По результатам расчетов по первому уровню предложенного алгоритма пришли к следующим выводам.

Структура бюджета региона оптимальна в том случае, если более половины доходов (т.е. 50% и выше) формируется за счет собственных источников субъекта. В Центральном федеральном округе (ЦФО) в 2010 г. у 11 регионов из 18 наблюдалась такая ситуация.

Следует также отметить, что в 2009 г. формирование бюджета более 50% за счет собственных бюджетных доходов наблюдалось только у трех регионов ЦФО (г. Москва, Московская область и Липецкая область), что было связано с общим кризисным финансово-экономическим положением в стране. В 2008 г. соответственно таких регионов было 13.

Таблица 1

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ ЦФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Центральный федеральный округ	2010 г. %
1	г. Москва	85
2	Московская область	69
3	Липецкая область	65
4	Смоленская область	55
5	Калужская область	54
6	Белгородская область	54
7	Владимирская область	53
8	Курская область	52
9	Тверская область	51
10	Рязанская область	51
11	Ярославская область	51

В Северо-Западном федеральном округе (СЗФО) в 2008 г. у 8 регионов из 11 был 50% и выше уровень бюджетной автономии, в 2009 г. произошло снижение количества регионов до 7, в 2010 г. – 8.

Таблица 2

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ СЗФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Северо-Западный федеральный округ	2010 год %
1	Мурманская область	69
2	Республика Коми	66
3	Ленинградская область	66
4	г. Санкт-Петербург	64
5	Вологодская область	62
6	Новгородская область	54
7	Архангельская область	51
8	Ненецкий авт.округ	51

В Южном федеральном округе (ЮФО) в 2008 г. только у 3 регионов из 6 был уровень бюджетной автономии более 50%, в 2009 г. – 2 региона, в 2010 г. – уже 4.

Таблица 3

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ ЮФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Южный федеральный округ	2010 год %
1	Астраханская область	58
2	Волгоградская область	58
3	Краснодарский край	56
4	Ростовская область	51

В Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО) за исследуемый период ни у одного из 7 регионов не было достаточного уровня бюджетной автономии.

В Приволжском федеральном округе (ПФО) в 2008 г. у 8 регионов из 14 был уровень бюджетной автономии более 50%, в 2009 г. – 7 регионов, в 2010 г. – 8.

В Уральском федеральном округе (УФО) за весь исследуемый период все регионы за исключением Курганской области имели уровень бюджетной автономии выше 50%.

Таблица 4

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ ПФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Приволжский федеральный округ	2010 год
1	Пермский край	67
2	Самарская область	63
3	Нижегородская область	62
4	Удмуртская Республика	59
5	Оренбургская область	59
6	Саратовская область	56
7	Республика Башкортостан	54
8	Республика Татарстан	50

Таблица 5

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ УФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Уральский федеральный округ	2010 год
1	Ямало-Ненецкий авт.округ	83
2	Ханты-Мансийский авт.округ-Югра	82
3	Свердловская область	68
4	Тюменская область	65
5	Челябинская область	61

В Сибирском федеральном округе (СФО) в 2008 г. у 6 регионов из 12 наблюдался уровень бюджетной автономии выше 50%, в 2009 г. закономерное уменьшение до 4 регионов, в 2010 г. – 7.

Таблица 6

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ СФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Сибирский федеральный округ	2010 год
1	Красноярский край	69
2	Томская область	57
3	Новосибирская область	56
4	Иркутская область	55
5	Кемеровская область	55
6	Республика Хакасия	55
7	Омская область	52

В Дальневосточном федеральном округе (ДФО) в 2008 г. и 2009 г. у 2 регионов из 9 уровень бюджетной автономии выше 50%, в 2010 г. – 3 региона.

Таблица 7

РАНЖИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ ДФО ПО УРОВНЮ БЮДЖЕТНОЙ АВТОНОМИИ В 2010 г.

№ по рейтингу	Дальневосточный федеральный округ	2010 год
1	Сахалинская область	61
2	Хабаровский край	53

№ по рейтингу	Дальневосточный федеральный округ	2010 год
3	Чукотский авт.округ	51

Таким образом, около 45% от общего количества регионов РФ по результатам расчетов имеют низкий уровень бюджетной автономии, что говорит о невысоком проценте собственных налоговых доходов в общем объеме доходов этих субъектов.

Необходимо, чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов. Кроме того налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий.

Далее по следующим уровням предложенного алгоритма в рамках данной статьи приведем сокращенное общее ранжирование по субъектам всех федеральных округов.

Наименьшее значение показателя соотношения объемов финансовой помощи из федерального бюджета и собственных (налоговых) доходов будет говорить о высоком уровне финансовой самостоятельности региона. Выделим регионы, у которых данный показатель составляет не более 15%.

Таблица 8

СУБЪЕКТЫ РФ С ПОКАЗАТЕЛЕМ СООТНОШЕНИЯ ОБЪЕМОВ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ НЕ БОЛЕЕ 15% В 2010 г.

№	Субъект РФ	2010 год
1	г. Москва	4
2	г. Санкт-Петербург	14
3	Ямало-Ненецкий авт. округ	8
4	Ханты-Мансийский авт. округ-Югра	6

Соответственно у остальных 79 регионов данный показатель выше 15%, что говорит о наибольшей зависимости от финансовой помощи из центра. Причем наиболее высокий уровень бюджетной зависимости от финансовой помощи из центра в 2010 г. отмечался в субъектах РФ СКФО.

Таким образом, нужно избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности властей за налоговую и расходную политику. В сложных экономических условиях, когда средства федерального бюджета, направляемые в регионы в качестве дотаций, будут сокращаться, необходимо менять бюджетно-налоговую и экономическую политику регионов. Субъекты РФ самостоятельно могут образовывать фонды развития, способные стать точками роста региональных экономик. Кроме того, субъекты РФ могут образовывать территориальные фонды развития на основе использования совместного капитала нескольких республик, краев или областей.

Бюджетную результативность региона рассчитаем как отношение между общей суммой бюджетных доходов региона и численностью населения региона.

Чем выше значение данного показателя, тем больше сумма доходов, приходящаяся на одного человека в рассматриваемом регионе.

Самое высокое значение данного показателя за 2008-2010 гг.:

- в ЦФО – г. Москва;
- в СЗФО – Ненецкий авт. округ;
- в СКФО – Чеченская Республика;
- в ЮФО – Астраханская область и Краснодарский край;
- в ПФО – Республика Татарстан и Пермский край;
- в УФО – Ямало-Ненецкий авт. округ;
- в СФО – Республика Алтай и Красноярский край;
- в ДФО – Чукотский автономный округ.

Причем стоит отметить, что, порядок цифр по данному показателю в различных округах разнится. Например, в 2010 г. в г. Москва он составлял примерно 98 000 руб., а в Краснодарском крае 32 000 руб. В Ненецком автономном округе 266 000 руб., а в Республике Алтай 64 000 руб. Конечно, не стоит забывать при анализе данных и про различную плотность населения в огромной стране.

В условиях финансового и экономического кризиса и уменьшения поступлений собственных доходов региональных бюджетов субъекты РФ существенно сократили свои первоначальные проекты региональных бюджетов в течение 2009-2011 гг. Объемы бюджетных обязательств, которые несут бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований, зачастую существенно превосходят объемы поступивших в бюджеты доходов. В результате возросла напряженность в исполнении бюджетов, заметно повысился риск того, что региональные бюджеты не справятся с выполнением своих бюджетных обязательств. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств, проблема несбалансированности бюджетов может усиливаться.

Бюджетную обеспеченность региона рассчитаем как соотношение между общей суммой бюджетных расходов региона и численностью населения региона.

Чем выше значение данного показателя, тем больше сумма расходов, приходящаяся на одного человека в рассматриваемом регионе. Вместе с тем, нельзя говорить о прямой корреляции данного показателя с показателем бюджетной автономии и показателем соотношения объемов финансовой помощи из федерального бюджета и собственных (налоговых) доходов региона.

Соответственно, самое высокое значение показателя бюджетной обеспеченности по всем округам за 2008-2010 гг.:

- в ЦФО – г. Москва;
- в СЗФО – Ненецкий авт. округ;
- в СКФО – Чеченская Республика;
- в ЮФО – Астраханская область в 2008 г.;
- Республика Калмыкия – в 2009г.;
- Краснодарский край – в 2010 г.;
- в ПФО – Республика Татарстан;
- в УФО -Ямало-Ненецкий авт. округ;
- в СФО – Забайкальский край в 2008 г.;
- Республика Алтай – в 2009-2010 гг.;
- в ДФО – Чукотский авт. округ.

Можно говорить о том, что регионы с высоким значением бюджетной результативности совпадают с регионами с высоким значением бюджетной обеспеченности населения.

Величина удельных налоговых поступлений рассчитывается как отношение фактической суммы налоговых поступлений к численности населения субъекта РФ.

Соответственно, самое высокое значение данного показателя по всем регионам в 2008-2010 гг.:

- в ЦФО – г. Москва (84 000 руб.);
- в СЗФО – Ненецкий авт. округ (в 2010 г., например, удельные налоговые поступления составили 135 000 руб.);
- в ЮФО – Краснодарский край (в 2010 г. показатель составил 18 000 руб.);
- в СКФО – Ставропольский край со значением 12 000 руб. в 2010 г.;
- в ПФО – Пермский край со значением 24 000 руб. в 2010 г.;
- в УФО – Ямало-Ненецкий авт. округ – в 2010 г. 169 000 руб.;
- в СФО – Красноярский край – в 2010г. 43 000 руб.;
- в ДФО – Чукотский авт. округ со значением 138 000 руб. в 2010 г.

Т.е. в указанных регионах выше собираемость налогов в среднем на одного человека. Но, вместе с тем, стоит отметить, что значения удельных налоговых поступлений отличаются в рамках одного федерального округа в несколько раз.

Представленный алгоритм позволяет определять общий уровень бюджетного потенциала конкретного региона. Проведенные расчеты по 83 субъектам РФ дали основания для вывода о существенном их разбросе, что свидетельствует о серьезной дифференциации финансовых условий существования бюджетных систем в каждом конкретном регионе.

По результатам расчетов всех указанных показателей можно также предложить законодательно закрепить три уровня бюджетного потенциала субъектов РФ: высокий, средний и низкий. Это в свою очередь позволит наиболее полно оценивать возможности субъектов РФ и проводить взвешенную бюджетную политику в среднесрочной перспективе.

Региональным властям необходимо проработать пути повышения наполняемости бюджетов регионов. При этом следует объединить усилия не только государства, но и частного бизнеса. Проблема усугубляется и тем, что вступление РФ во Всемирную торговую организацию может привести к банкротству части неконкурентоспособных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, а это, в свою очередь, грозит осложнением социальной обстановки в регионах с низким бюджетным потенциалом. Дополнительные дивиденды, по нашему мнению, смогут получить только территории, добывающие и перерабатывающие сырье, ориентированное на экспорт.

Одним из инструментов, с помощью которого можно частично либо полностью решить данную проблему, на наш взгляд, является создание региональных фондов поддержки инвестиционных проектов. В силу того что в задачи Фонда не должно входить простое финансирование любых проектов, а только стратегических, структурных, Фонд должен предложить различные виды поддержки, а также разработать методики отбора проектов.

Фонд должен рассматривать проектные решения, признанные приоритетными на региональном уровне. В этом случае при реализации могут быть предусмотрены налоговые льготы.

При привлечении инвестиций в экономику субъектов существует ряд проблем. Например, направления, которые интересуют иностранных инвесторов – это в основном ресурсы – природные ископаемые и производства, связанные с их переработкой.

Таким образом, создание резервно-инвестиционных фондов в регионах может служить примером комплексного подхода в решении социально-экономических про-

блем. Значимость данной проблемы усиливается негативным воздействием мировых финансово-экономических кризисов на отечественную экономику.

Необходимо обеспечить сбалансированное бюджетное выравнивание регионов, входящих в один федеральный округ (как минимум) по таким правилам, которые заинтересовывают региональные власти в эффективном хозяйствовании.

Последовательное применение показателей бюджетного и налогового потенциалов при разработке среднесрочного финансового плана, проектов бюджетов в рамках скользящего трехлетнего планирования позволит наиболее полно и обоснованно отразить движение финансовых потоков в финансовую систему субъектов РФ, соответствующее потребностям социально-экономического развития.

В связи с вышеуказанными тенденциями могут быть сформулированы следующие условия роста бюджетного потенциала субъекта РФ как звена финансовой системы государства:

- улучшение социально-экономических показателей развития субъектов РФ и муниципальных образований;
- финансовое и бюджетное планирование на среднесрочный период;
- функциональное взаимодействие финансовых и налоговых органов в бюджетном процессе;
- повышение эффективности налогового администрирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях;
- улучшение инвестиционного климата в субъектах РФ и муниципальных образованиях;
- эффективное использование муниципальной собственности как источника собственных бюджетных доходов.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Фискальная емкость: анализ, оценка и выбор приоритетов бюджетных расходов, 2-3 декабря 2007г., Бруней, материалы международного семинара [Электронный ресурс]: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/int_exp/part/ates_dec07/
4. Райзберг Б.А. и др. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
5. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_14p/Main.htm
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B10_14p/Main.htm
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/Main.htm
8. Социально-экономическое положение федеральных округов. 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_20/Main.htm

Ключевые слова

Бюджет; налоги; доходы; расходы; бюджетный потенциал; ранжирование регионов; оценка; анализ; трансферт; федеральный округ.

Белова Марианна Толевна

РЕЦЕНЗИЯ

В современных межбюджетных отношениях одним из наиболее актуальных становится вопрос полноты учета и определения бюджетного потенциала регионов.

Актуальность темы исследования заключается в том, что текущее функционирование, рациональное взаимодействие и перспективное развитие экономики региона в значительной степени зависят от состояния и способности региона самостоятельно финансировать свою жизнедеятельность. Центральное место в системе финансового обеспечения занимает уровень развития бюджетной системы региона. По мнению автора, уровень эффективности управления бюджетной системой региона определяется бюджетным потенциалом.

В статье проведено ранжирование субъектов РФ на основании предложенного алгоритма расчета бюджетного потенциала региона. Также представлена иерархическая модель взаимодействия финансового, бюджетного и налогового потенциалов. Важным является универсальность предложенного алгоритма для различных регионов РФ, что является неотъемлемым достоинством представленной статьи.

В целом статья представляет научный интерес и может быть рекомендована к печати.

Ишина И.В., д.э.н., профессор