

На правах рукописи

Щербакова Ирина Геннадьевна

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
РЕГИОНА ПОСРЕДСТВОМ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ МЕХАНИЗМОВ
(на примере Удмуртской Республики)

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Ижевск 2003

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Удмуртский государственный университет»

Научные руководители: доктор экономических наук, профессор
Каримов Равиль Мухаметович,
кандидат экономических наук, доцент
Иванова Анна Васильевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Боткин Игорь Олегович,
кандидат экономических наук, доцент
Бушмелева Галина Владимировна

Ведущая организация: Министерство финансов Удмуртской Республики

Защита состоится «__» _____ 2003 года в _____ часов на заседании
диссертационного совета ДМ 212.275.04 в Удмуртском государственном
университете, по адресу: 426034, г.Ижевск, ул. Университетская, 1,
корп.4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского
государственного университета

Автореферат разослан «__» _____ 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, профессор

Баскин А.С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Анализ системы управления социально-экономическим развитием в России, начиная от федерального уровня и заканчивая предприятием, свидетельствует о недостаточности исследования регионального уровня и его развития в условиях использования экономических методов управления, как следствие того, что регионы и территории долгое время развивались, преимущественно, под воздействием административно-директивных методов управления при приоритете отраслевого подхода.

В условиях перехода к рыночной экономике наибольшая нагрузка ложится на экономические и, особенно, на финансово-бюджетные методы управления, а рост бюджетно-финансовой обеспеченности территорий; полная сбалансированность доходов и расходов (обеспечение устойчивости бюджета) на основе постоянного увеличения налоговых поступлений от развивающегося производства являются важнейшими критериями оценки эффективности управления социально-экономическим развитием региона.

Сложившаяся ситуация, при которой доходные источники региональных и местных бюджетов не соответствуют расходам, возложенным на региональные и местные органы власти, свидетельствует о необходимости совершенствования управления социально-экономическим развитием региона на основе использования бюджетно-налоговых механизмов, в частности, о необходимости точной оценки прогнозируемых финансовых ресурсов и потребностей территорий, и только на этой основе проведения планирования и постановки задач социально-экономического развития региона. Все это и определило выбор темы настоящего исследования.

Степень разработанности проблемы. Вопросы регионоведения, регионального управления, бюджетно-налогового регулирования всегда оставались в центре внимания экономистов и политиков. Фундаментальная база бюджетно-налогового регулирования экономики была заложена основоположниками экономической теории А.Смитом, Д.Рикардо и У.Петти.

Следует отметить исследования, проведенные А. Маршаллом, Дж. М. Кейнсом, П.Самуэльсоном, М.Фридманом, Э.Б. Аткинсоном и Дж.Ю.Стиглицем.

Текущее состояние российской экономики и проблемы формирования доходной части региональных и местных бюджетов, достаточной для выполнения региональными и местными органами власти своих функций, обуславливают необходимость проведения прогнозной оценки налоговых доходов и потребностей территорий. Зарубежный опыт в этом направлении в переводной литературе не освещен. Исторический российский опыт по данной проблеме отсутствует, а разработки отечественных ученых ориентированы в основном на систематизацию теоретических и практических вопросов регионального управления, бюджетного федерализма, функционирования системы налогообложения. Разнообразные вопросы регионального управления, экономического развития региона, межбюджетных отношений, финансовой обеспеченности развития регионов, рассматриваются в работах А.В. Брызгалина, В.И. Бутова, Е.В. Горшениной, Г.В. Гутмана, В.Г. Игнатова, А.Г. Липко, К.М. Миско, Т.Г. Морозовой, А.К. Осипова, Л.П. Павловой, Д.Г. Черника, Т.Ф. Юткиной, Р.М. Каримова, В.В. Бельтюкова, Ф.Г. Асадуллина, О.И. Боткина, И.О. Боткина, И.А. Пыховой и других.

Вопросы управления социально-экономическим развитием региона посредством бюджетно-налоговых механизмов рассматриваются в российской литературе только в аспекте совершенствования межбюджетных отношений, укрепления финансовой базы региональных и местных органов власти, реформирования налоговой системы (работы А. Андреева, А.Л. Коломиеца, Ю. Любимцева, Л. Потапова, Ф.К. Садыкова, О.Салова, Г.Р. Хасаева, В.А. Цыбатова, А.И. Татаркина, Г.А. Ковалевой).

Недостаточная разработанность теоретических и практических проблем совершенствования управления социально-экономическим развитием региона на основе использования бюджетно-налоговых механизмов обусловили постановку цели и задач исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является раскрытие роли бюджетно-налоговых механизмов в управлении социально-экономическим развитием региона на основе разработки концепции и методики бюджетно-налогового планирования.

Исходя из поставленной цели, в диссертационной работе решались следующие задачи:

- разработки показателей и критериев оценки социально-экономического развития региона и эффективности управления им;
- определения особенностей управления социально-экономическим развитием региона в условиях трансформационной российской экономики;
- исследования роли бюджетно-налоговых механизмов в управлении социально-экономическим развитием региона;
- анализа особенностей социально-экономического развития региона;
- определения специфических факторов, влияющих на доходы и расходы бюджетов муниципальных образований и являющихся определяющими для оценки налогового потенциала и потребностей территорий;
- формирования и теоретического обоснования методики прогноза налоговых доходов и расходов местного бюджета.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является социально-экономическое развитие региона. Предмет исследования – управление социально-экономическим развитием региона.

Проведенное диссертационное исследование соответствует п.5.16 (Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления) паспорта специальности ВАК.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: системного подхода к изучению экономических отношений, диалектического метода изучения экономической сущности предмета исследования, анализа и синтеза, обобщения, методов математической статистики.

Эмпирической базой явились данные официальной налоговой отчетности, нормативно-методические и информационно-аналитические материалы МНС РФ и Управления МНС РФ по Удмуртской Республике, научные отчеты НИИ, межведомственные аналитические материалы, данные органов статистики, информация, опубликованная в периодической печати.

Научная новизна работы. В итоге проведенного исследования получены следующие результаты, содержащие элементы научной новизны:

- уточнены понятия «социально-экономическое развитие региона», «управление социально-экономическим развитием региона», «региональные финансы», «бюджетный механизм», «налоговый механизм», «региональный налог», «местный налог»;
- дополнен перечень показателей оценки уровня социально-экономического развития региона, в части включения в него показателей удельного веса убыточных предприятий в промышленности, динамики инвестиций в основной капитал, соотношения средней заработной платы и выплат социального характера и прожиточного минимума, коэффициента естественного прироста (убыли) населения в расчете на 1 тысячу жителей;
- обозначены критерии оценки эффективности управления социально-экономическим развитием региона, к которым можно отнести: рост бюджетно-финансовой обеспеченности территорий; полную сбалансированность доходов и расходов (обеспечение устойчивости бюджета) на основе постоянного увеличения налоговых поступлений от развивающегося производства; достижение устойчивого роста уровня жизни населения с учетом специфики его национальных, исторических условий и факторов в обеспечении его как текущих, так и перспективных потребностей; достижение параметров минимальных социально-экономических стандартов;
- сформулирована концепция бюджетно-налогового планирования социально-экономического развития региона;
- разработана методика прогноза налогового потенциала и расходных потребностей территорий. Новизна представленной методики заключается в

учете специфических факторов, влияющих на доходы и расходы бюджетов муниципальных образований и являющихся определяющими для оценки налогового потенциала и потребностей территорий.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что ее результаты могут быть использованы региональными и местными органами государственного управления для совершенствования системы управления социально-экономическим развитием региона.

Апробация результатов исследования. По материалам диссертации опубликовано 4 печатные работы, общим объемом 0,9 п.л. Они получили отражение и одобрения на научных конференциях в Удмуртском государственном университете в 1999 –2000 гг.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Объем диссертации составляет 191 страницу основного текста. Работа содержит 15 таблиц, 23 рисунка.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы цель, задачи, предмет и объект исследования, показана научная новизна, представлена общая характеристика работы.

В первой главе «Теоретические аспекты управления социально-экономическим развитием региона» рассмотрена сущность предмета исследования, уточнены понятия «социально-экономическое развитие региона», «управление социально-экономическим развитием региона», «региональные финансы», «бюджетный механизм», «налоговый механизм», «региональный налог», «местный налог», рассмотрены параметры и методы управления в регионе, существующие концепции регионального развития, определены показатели и критерии оценки уровня социально-экономического развития региона, выявлены особенности и принципы управления социально-экономическим развитием в переходный период, исследована роль бюджетно-налоговых механизмов в управлении социально-экономическим развитием региона, обозначены проблемы функционирования региональных бюджетно-налоговых систем и предложены пути их решения.

Во второй главе «Бюджетно-налоговые механизмы в управлении социально-экономическим развитием региона» проведен анализ социально-экономического развития, динамики состояния бюджета, налогового механизма на примере Удмуртской Республики за 2000-2001 годы, вскрыты проблемы существующего бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, предложены меры по укреплению финансовой базы региональных и местных органов власти, созданию эффективного бюджетно-налогового механизма, обозначены факторы, влияющие на поступление налоговых платежей в Удмуртской Республике и на ее социально-экономическое развитие, характерные для данной территории, рассмотрены основные характеристики налогового механизма России, реализуемого в регионах и предложены возможные направления его совершенствования.

В третьей главе «Совершенствование бюджетно-налоговых механизмов в системе управления социально-экономическим развитием региона» определены принципы бюджетно-налогового планирования в регионе, уточнены понятия «потребности муниципальных образований» и «налоговый потенциал муниципального образования», определены факторы, влияющие на формирование налогового потенциала и потребностей территорий, разработана концепция бюджетно-налогового планирования социально-экономического развития региона, разработана методика прогноза доходов и расходов бюджета муниципального образования.

В заключении сформулированы основные выводы и результаты диссертационной работы.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

- 1. уточнены понятия «социально-экономическое развитие региона», «управление социально-экономическим развитием региона», «региональные финансы», «бюджетный механизм», «налоговый механизм», «региональный налог», «местный налог»;**

В исследованиях современных экономистов не дано четкого определения социально-экономического развития региона, поэтому под **социально-экономическим развитием региона** автор понимает качественное изменение во времени социально-экономических параметров региона, направленных на повышение уровня жизни населения региона, рост его бюджетно-финансовой обеспеченности и обеспечение соответствующего вклада в экономику страны.

Управление в регионе, применительно к субъекту его осуществляющему, – это целенаправленная деятельность того или иного полномочного органа власти, направленная либо на поддержание существующего порядка на территории, либо на его изменение. Поэтому, по мнению диссертанта, под **управлением социально-экономическим развитием региона** следует понимать комплекс конкретных мер по планированию и регулированию социально-экономических процессов в регионе, с целью повышения уровня жизни населения региона, роста его бюджетно-финансовой обеспеченности и обеспечения соответствующего вклада в экономику страны.

В то же время в процессе управления социально-экономическим развитием территорий наблюдаются определенные противоречия между интересами федерального государства и региона; субъектов федерации и муниципальных образований. Это выдвигает требование тщательного, научно-обоснованного выбора методов управления социально-экономическим развитием регионов.

Данная диссертационная работа ориентируется на экономические методы управления в регионе, прежде всего, основанные на использовании инструментария финансово-бюджетной политики, как прямые

(непосредственно влияющие на сам объект управления), так и косвенные (изменяющие среду, в которой находится объект управления).

Исследования показали, что в условиях перехода к рыночной экономике возрастает значимость собственной надежной базы финансовых ресурсов региона. При этом в экономической литературе долгое время не существовало четкой трактовки понятия «региональные финансы».

По мнению автора, **региональные финансы** - это:

- 1) составная часть финансовой системы государства, охватывающая региональные бюджеты, бюджеты административно-территориальных единиц и финансы субъектов хозяйствования, внебюджетные фонды, используемые для удовлетворения потребностей регионов;
- 2) система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, созданный в регионе, на его экономическое и социальное развитие;
- 3) совокупность денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие регионов.

Существующая сегодня система управления региональными финансами характеризуется серьезными изъянами бюджетного планирования, в особенности на местном уровне, что тесно связано с понятием «бюджетный механизм», так как бюджетное планирование – одно из звеньев бюджетного механизма. В данной работе под «**бюджетным механизмом**» понимается совокупность трех взаимосвязанных звеньев:

-бюджетного планирования - централизованного распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и национального дохода между звеньями бюджетной системы на основе общенациональной социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов разного уровня;

-бюджетного регулирования – перераспределения средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий;

-бюджетного контроля (контроля за исполнением бюджета) - важный этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, Счетной Палатой РФ и контрольно-счетными палатами на местах, финансовыми и налоговыми органами.

Важнейшей составляющей бюджетных доходов являются налоговые доходы, формирование которых осуществляется с использованием «налогового механизма».

В данной работе под «**налоговым механизмом**» автор понимает совокупность инструментов, посредством которых государство изымает у граждан и организаций их средства в бюджеты всех уровней и в иные фонды.

Налоговый механизм, по нашему мнению, включает в себя:

- элементы, составляющие налоговую систему (налоги, налоговое законодательство, налоговые администрации с их функциями и полномочиями);
- возложение на отдельные категории плательщиков обязанностей исчисления и уплаты обязательных платежей, предоставления налоговой отчетности и ее контроль;
- правила, процедурные вопросы и меры регулирования налоговых поступлений.

Вся совокупность отношений, складывающаяся при формировании бюджетов регионов, важнейшей составляющей которой являются налоговые отношения между государством и плательщиками, реализуется посредством бюджетно-налоговых механизмов. Под **бюджетно-налоговыми механизмами** понимается совокупность трех взаимосвязанных звеньев: бюджетно-налогового прогнозирования и планирования, бюджетно-налогового регулирования и бюджетно-налогового контроля, наполненных соответствующими элементами.

В диссертации исследована роль бюджетно-налоговых механизмов в управлении социально-экономическим развитием региона. По результатам исследования обозначены следующие проблемы функционирования бюджетно-налоговых механизмов в региональной экономике: чрезмерной ориентации бюджетно-налоговой политики государства на максимальную концентрацию

косвенных налогов в федеральном бюджете; пополнения доходных налоговых источников региональных бюджетов преимущественно за счет фактического перераспределения федеральных налогов при недостаточности собственных налоговых поступлений; уменьшения в динамике последних пяти лет поступлений из федерального бюджета в территориальные бюджеты по всем направлениям межбюджетных расчетов; низкой налоговой самообеспеченности региональных бюджетов при закрытом перечне налогов Российской Федерации по Налоговому Кодексу; неразделенности налоговых полномочий центра и субъектов Федерации. Определены и предложены пути решения этих проблем, для чего изучены и вскрыты особенности и принципы управления социально-экономическим развитием регионов России в трансформационной экономике, обозначены параметры управления в регионе, представленные в формуле 1.

Управление (У) в регионе осуществляется в зависимости от следующих параметров:

$$Y = (Ц \wedge C \wedge P), \quad (1)$$

где Ц – цели развития;

С – совокупность способов, средств и воздействий, с помощью которых достигаются цели;

Р – результат.

2. Дополнены показатели и критерии оценки социально-экономического развития региона и эффективности управления им.

Целевыми показателями социально-экономического развития региона являются социальные и экономические нормативы потребления услуг и благ, уровень и качество жизни, параметры состояния окружающей среды. В настоящее время ни нормативная, ни экономическая литература однозначно не определяют конечный перечень показателей, которые являются основой для оценки социально-экономического развития регионов. Имеющиеся публикации и работы в этом направлении в той или иной мере очерчивают круг таких показателей. В первую очередь это материалы Государственного комитета по статистике и его территориальных органов, в которых регулярно присутствуют

показатели оценки уровня как экономического, так и социального развития территории. Так, для оценки **уровня экономического развития** территории используются показатели: объем промышленного производства; объем строительства жилых домов; объем розничного товарооборота; реализация автомобильного бензина нефтеперерабатывающими предприятиями; валовые сборы зерновых и зернобобовых культур; поступление налогов и сборов в бюджетную систему РФ; финансовые результаты деятельности предприятий и организаций (сальдо).

Уровень же социального развития регионов оценивается при помощи таких показателей, как: денежные доходы на душу населения; потребительские расходы на душу населения; величина прожиточного минимума; доля зарегистрированных безработных в общей численности населения; введение в строй новых общеобразовательных заведений; среднемесячная номинальная заработная плата; число зарегистрированных преступлений.

По нашему мнению, перечень показателей для оценки социально-экономического развития региона требует некоторой корректировки и дополнения, что и предпринято в диссертационном исследовании. Так как развитие предполагает изменение состояния объекта во времени, то для оценки социально-экономического **развития** региона, по нашему мнению, необходимо оценивать динамику показателей. Например, динамику производства промышленной продукции в сопоставимых ценах, так как для многих регионов, в том числе и для Удмуртии, промышленность остается отраслью, в которой занята значительная часть работающего населения. В перечень показателей предложено также ввести оценки:

-удельного веса убыточных предприятий в промышленности (так как именно промышленность обеспечивает основную часть налоговых поступлений в бюджеты разных уровней);

-динамики инвестиций в основной капитал;

-доли собственных средств предприятий и организаций в общем объеме инвестиций.

В перечень показателей для оценки социального развития региона целесообразно включить:

-соотношение средней заработной платы и выплат социального характера и прожиточного минимума, что позволяет оценить реальную наполненность товарами и услугами денежных доходов населения в регионе;

-коэффициент естественного прироста (убыли) населения в расчете на 1 тысячу жителей.

К числу важнейших критериев оценки эффективности управления социально-экономическим развитием региона можно отнести степень достижения его главных целей, а именно: рост бюджетно-финансовой обеспеченности территорий; полная сбалансированность доходов и расходов на основе постоянного увеличения налоговых поступлений от развивающегося производства; достижение устойчивого роста уровня жизни населения с учетом специфики его национальных, исторических условий и факторов в обеспечении как текущих, так и перспективных потребностей региона.

3. Рассмотрены бюджетно-налоговые механизмы в управлении социально-экономическим развитием региона на примере Удмуртской Республики.

В диссертации проведен анализ социально-экономического развития Удмуртской Республики за три года, показавший позитивную динамику большинства макроэкономических показателей в 2000-2001 годах по сравнению с 1999 годом. Предприятиями республики в 2000 году произведено промышленной продукции на сумму 53266 млн. рублей. Прирост фактического объема производства, по сравнению с 1999 годом, составил 17%, на крупных и средних промышленных предприятиях – 20%. В 2001 году промышленностью Удмуртской Республики произведено продукции (товаров, услуг) на сумму 59314 млн. рублей, при темпах роста физических объемов по сравнению с 2000 годом 111%. В то же время в 2001 году наметились позитивные тенденции в развитии агропромышленного комплекса Удмуртской республики: валовое производство молока за 2001 год на 3% превысило уровень 2000 года, а производство яиц увеличилось на 7%. Количество рентабельных

сельскохозяйственных организаций увеличилось и достигло 65%. Реальные располагаемые денежные доходы населения (доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен) в 2000 году увеличились на 12%, тогда как за 9 месяцев 2001 года рост этих доходов составил 1,7% относительно соответствующего периода 2000 года.

Изучена динамика состояния бюджета Удмуртской Республики за 1996-2001 годы, свидетельствующая о том, что существующие источники финансирования региона недостаточны для обеспечения его социально-экономического развития, так как за исследуемые периоды темпы роста бюджетных расходов существенно опережали темпы роста доходов, что обострило проблемы несбалансированности территориальных бюджетов. Так, основной бюджетной проблемой Удмуртской республики является рост дефицита бюджета (в 2000 году дефицит бюджета Удмуртской республики составил 7,8% объема доходов, а в 2001 году – 11%).

Определены и рассмотрены следующие проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений: недофинансирования потребностей региона за счет средств бюджета при имеющихся источниках; недостаточной обеспеченности социально-экономического развития региона собственными доходами в условиях жестко-регулируемой налоговой политики по распределению налогов между бюджетами; ограниченной способности большинства субъектов Федерации и органов местного самоуправления к обеспечению бюджетной самодостаточности.

Предложены меры по укреплению финансовой базы региональных и местных бюджетов и созданию эффективного бюджетно-налогового механизма, в том числе: за счет существенного увеличения собственных доходов, путем введения в систему налогов страны весомых по величине, реальных и удобных по мобилизации новых территориальных налогов; путем распределения между всеми звеньями бюджетной системы и долгосрочного закрепления общегосударственных доходов на постоянной нормативной основе на срок не менее 3 лет. Дополнительным источником могут стать доходы страхового регионального рынка, требует закрепления в законодательном

порядке за региональными и местными бюджетами большей, чем сейчас, доли основных регулирующих налогов.

Анализ налогового механизма в Удмуртской Республике проведен в разрезе трех его звеньев: планирования налоговых поступлений, регулирования и контроля, по итогам которого выявлена более высокая эффективность его применения в 2001 году по сравнению с 1999-2000 гг., с учетом влияния на нее деятельности крупнейших налогоплательщиков. В исследовании отмечается, что эффективность использования мер налогового планирования и регулирования в регионе могла бы быть еще выше в условиях полной загрузки мощностей предприятий нефтяного и оборонного комплекса Удмуртской Республики и дальнейшего увеличения их налоговых поступлений в республиканский бюджет. Вскрыты факторы, влияющие на поступление налоговых платежей в Удмуртской Республике, а значит и на ее социально-экономическое развитие.

Предложены направления совершенствования налогового механизма, которые включают: достижение полноты налогового законодательства в России и регионах; стабилизацию налоговых ставок, хотя бы на среднесрочный период 2-3 года; повышение качества и долговременности принятия налоговых решений, уход от хаотичности в этом; упрощение методических основ налогообложения налогоплательщиков Российской Федерации; использование рекомендаций науки в доработке налогового законодательства.

3. Концепция бюджетно-налогового планирования социально-экономического развития региона.

Целью предлагаемой концепции является разработка комплексной системы оценки и прогнозирования потребностей муниципальных образований и предстоящих налоговых доходов местных бюджетов, необходимых для удовлетворения этих потребностей.

В рамках концепции решались следующие задачи:

-определения принципов бюджетно-налогового планирования;

-выявления специфических факторов, влияющих на доходы и расходы бюджетов муниципальных образований и являющихся определяющими для оценки налогового потенциала и потребностей территорий;

-формирования и теоретического обоснования методики прогноза налоговых доходов и расходов местного бюджета и ее апробации на примере муниципальных образований Удмуртской Республики.

В предлагаемой концепции предусматривается, что процедура бюджетно-налогового планирования в регионе должна основываться на следующих принципах: сбалансированности и пропорциональности показателей в ресурсном, отраслевом, территориальном и других разрезах; выделения приоритетов, ведущих звеньев; непрерывности; сбалансированности и достоверности бюджета муниципального образования.

Сегодня не существует логически завершенной системы оценки возможностей территорий в формировании доходов и расходных потребностей этих территорий, а необходимость такой оценки очевидна. Ее разработка и построение позволит спрогнозировать и проанализировать уровень устойчивости территориальных бюджетов, выявить резервы при составлении и исполнении бюджетов, обосновать параметры показателей при составлении бюджета в плановом периоде. Выявлено, что развитие субъектов РФ во многом определяется их налоговым потенциалом, существующей налоговой базой и уровнем налоговых поступлений в бюджетную систему и внебюджетные фонды. Рациональная система бюджетно-налогового планирования в процессе обеспечения финансирования федеральных и региональных потребностей также должна основываться на источниках и возможностях мобилизации доходов в федеральный и региональные бюджеты и соотношении этих доходов с потребностями региона в финансовых ресурсах.

Так как потребности территорий выражаются в расходной части их бюджетов, то **под потребностями муниципальных образований** необходимо понимать **расходы соответствующих бюджетов, т.е. денежные средства,**

направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В предлагаемой концепции под налоговым потенциалом муниципального образования автором понимается оценка ожидаемого объема налоговых доходов, который может быть реально собран на территории соответствующего муниципального образования при среднем по региону коэффициенте собираемости налогов.

Новизна представленной концепции заключается в учете специфических факторов, влияющих на доходы и расходы бюджетов муниципальных образований и являющихся определяющими для оценки налогового потенциала и потребностей территорий (рис.1) .

Так как речь идет об оценке налогового потенциала, с помощью которого, по мнению автора, можно наиболее точно спрогнозировать доходы муниципалитетов, то в качестве факторов, влияющих на доходы местных бюджетов, используются факторы налогооблагаемых баз по основным видам налогов, дающих в доход этих бюджетов более 90% налоговых поступлений, а именно: налог с продаж, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество предприятий. Предлагается разделить факторы, влияющие на налоговый потенциал муниципального образования, на *результативные* и *ресурсные*, то есть те, которые оказывают влияние на эти результаты.

Таким образом, речь идет об определении статистически значимой зависимости налоговых поступлений в местные бюджеты от наиболее существенных факторов (налогооблагаемых баз), а для учета особенностей отдельных территорий вводятся различные поправочные коэффициенты, учитывающие эти особенности. В общем виде налоговый потенциал территории будет определяться по формуле 2.

$$НПi = F(Qj, Rj) \prod_{l=1}^L f_l \quad (2)$$

где *НПi* - налоговый потенциал i-го муниципального образования, тыс. руб.;

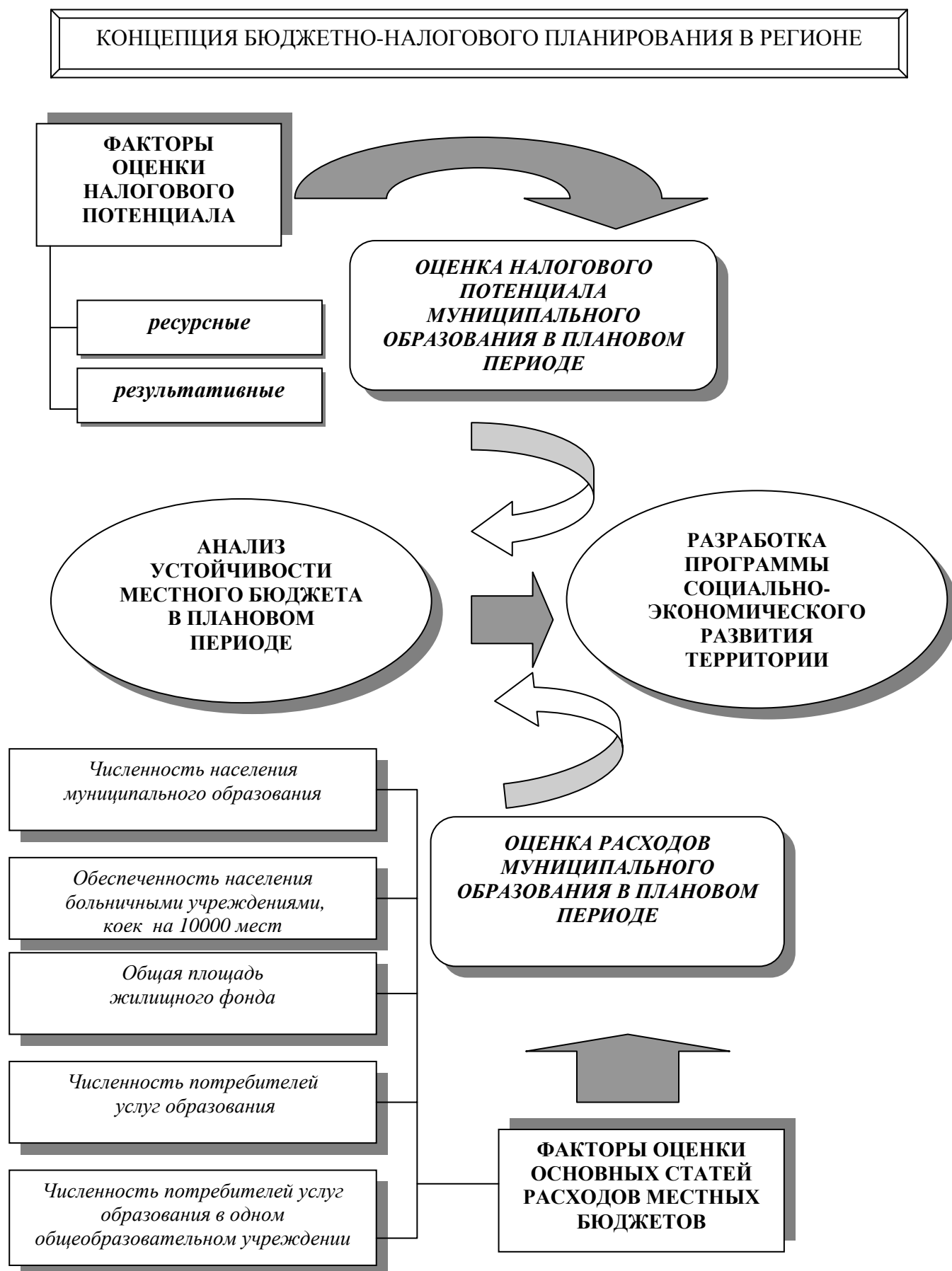


Рис. 1. Концепция бюджетно-налогового планирования

Q_j, R_j – факторы j (результативные, ресурсные), наиболее сильно влияющие на налоговый потенциал;

f_l – поправочные коэффициенты, учитывающие особенности территорий по фактору l (коэффициенты регрессии).

Получив такую зависимость в предыдущем периоде и задавая значения факторов в планируемом периоде, находится искомая величина – налоговый потенциал в плановом году, тем самым определяются налоговые доходы бюджета муниципального образования на перспективу.

Перечень статей, по которым ведется оценка бюджетных расходов, определяется их значимостью (весом) в общих расходах, доступной при планировании информацией и наличием структур, отвечающих за деятельность данных направлений. Так как общие расходы муниципального образования в своем суммарном выражении определяются в основном по четырем наиболее значимым статьям: образование, здравоохранение, ЖКХ и прочие расходы, то для каждого из перечисленных направлений определяются свои показатели.

Предлагаемый подход к оценке расходной части бюджетов муниципальных образований аналогичен подходу к оценке их доходной части. Этот подход применительно к расходной части бюджетов приобретает следующий вид:

$$P_i = F(S_j) \prod_{n=1}^N k_n \quad (3)$$

где P_i – бюджетные потребности i -го муниципального образования, тыс. руб.;

S_j – факторы j , наиболее сильно влияющие на P_i ;

k_n – поправочные коэффициенты, учитывающие особенности территорий по фактору n (коэффициенты регрессии).

Определение расходов планового периода предлагается осуществлять с использованием индекса инфляции (Инф) планового года относительно базового года. Например, расходы на образование в 2004 году составят:

$$P_{\text{обр}}(2004) = P_{\text{обр}}(2002) * \text{Инф}(2004/2002) \quad (4)$$

При этом уровень устойчивости бюджета муниципального образования, по нашему мнению, может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения потребностей соответствующей территории (бюджетных

расходов). Поскольку в предлагаемой концепции бюджетно-налогового планирования предусмотрена оценка налоговых доходов и бюджетных расходов территорий, то при анализе устойчивости местного бюджета автор сопоставляет прогнозируемые налоговые доходы и расходы местного бюджета и оценивает сможет ли территория в течение последующих лет покрывать свои бюджетные расходы за счет прогнозируемых налоговых доходов.

4. Методика прогноза доходов и расходов местных бюджетов.

Методика прогноза устойчивости бюджета муниципального образования предусматривает оценку доходных возможностей муниципальных образований на основе показателя налогового потенциала и оценку расходных потребностей соответствующих территорий.

Алгоритм оценки доходов муниципальных образований представлен на рис.

2.



Рис. 2. Алгоритм планирования и оценки доходов местных бюджетов.

На первом этапе производится классификация муниципальных образований (МО) в частности для Удмуртской республики с учетом объективных различий в уровне их социально-экономического развития. Предлагается разбить муниципальные образования на более однородные группы, внутри каждой из которых и проводить анализ. Часть муниципальных образований Удмуртской республики имеет аграрную направленность и не имеет на своей территории крупных промышленных предприятий, поэтому целесообразно выделить такие районы в класс «сельские МО». В качестве отдельного класса выделен класс «МО-города», что обусловлено их спецификой. Часть муниципальных образований осуществляет нефтедобычу, поэтому предлагается выделить эти районы в класс «нефтедобывающие МО».

На втором этапе происходит выбор показателей, которые в наибольшей степени влияют на доходы бюджетов муниципальных образований.

Так, для МО-городов и группы прочих МО к факторам, влияющим на доходы бюджетов муниципальных образований, будут относиться: R1 - фонд оплаты труда; R2 - стоимость основных фондов; R3 - площадь земли, занятая промышленными предприятиями; Q1- стоимость товарной продукции промышленности, услуг, строительства.

Для класса «сельские МО» к факторам, влияющим на доходы бюджетов муниципальных образований, будут относиться: R1- фонд оплаты труда; R2- стоимость основных фондов; R4-площадь земли сельскохозяйственного использования; Q1-стоимость товарной продукции промышленности, услуг, строительства; Q2-стоимость товарной продукции сельского хозяйства, промышленности, услуг, строительства.

Для класса «нефтедобывающие МО»: R1-стоимость основных фондов; R2- фонд оплаты труда; R3 - площадь земли, занятая промышленными предприятиями; R4-площадь земли сельскохозяйственного использования; Q1- стоимость товарной продукции промышленности, услуг, строительства; Q2 – стоимость добытых полезных ископаемых.

На третьем этапе по каждой группе муниципальных образований определяется статистическая (регрессионная) зависимость доходов муниципального образования от выбранных показателей.

Получив зависимость налогового потенциала муниципального образования от выбранных факторов в предыдущем периоде и задавая значения этих факторов в планируемом периоде, находится искомая величина – налоговый потенциал в плановом году.

Например, налоговый потенциал на плановый период для МО-городов и группы прочих МО рассчитывается по формуле:

$$НП_i = (kq1Q1i + kq2Q1i + kr1R1i + kr2R2i + kr3R3i + knpQ1i) * K_{мп} , \quad (5)$$

где $kq1Q1i$ - величина налога на прибыль i -го муниципального образования, определяется в зависимости от товарной продукции промышленности, услуг и строительства ($Q1i$);

$kq2Q1i$ – величина налога с продаж i -го муниципального образования, определяется в зависимости от товарной продукции промышленности, услуг и строительства ($Q1i$);

$kr1R1i$ - величина налога на доходы физических лиц i -го муниципального образования, определяется в зависимости от фонда оплаты труда ($R1i$);

$kr2R2i$ – величина налога на имущество предприятий i -го муниципального образования, определяется в зависимости от стоимости имущества ($R2i$);

$kr3R3i$ – величина земельного налога i -го муниципального образования, определяется в зависимости от площади земли занятой промышленными предприятиями ($R3i$);

$knпQ1i$ – величина всех прочих поступлений в бюджет i -го муниципального образования, определяется в зависимости от товарной продукции промышленности, услуг и строительства ($Q2i$).

Потребности территорий выражаются в их расходной части бюджета. Результаты проведенного в диссертации анализа показали, что общие расходы МО в своем суммарном выражении определяются в основном по четырем

наиболее значимым статьям: образование, здравоохранение, ЖКХ и прочие расходы, поэтому предлагается вести оценку по этим перечисленным направлениям.

Как и при расчете доходов муниципальных бюджетов, формирование расходной части их бюджетов может, по нашему мнению, осуществляться в разрезе отдельных групп (классов), в рамках отдельно взятого субъекта Федерации. Цель группировок та же – выделить более однородные классы муниципалитетов, внутри которых можно проводить более корректные процедуры сравнений. Подход к оценке расходной части бюджетов муниципальных образований аналогичен подходу к оценке их доходной части. Алгоритм оценки расходов местных бюджетов представлен на рис.3.

В третьей главе диссертации были определены факторы, влияющие на расходы бюджетов муниципальных образований. К ним относятся: численность потребителей услуг образования (ПУО) и среднее число потребителей услуг образования в одном общеобразовательном учреждении (СРЧ) - для раздела расходной части местного бюджета «Образование»; для «Здравоохранения» – обеспеченность населения больничными учреждениями, коек на 10000 чел. (ОБК); для «ЖКХ» – общая площадь жилищного фонда (ПЛ). Прочие расходы можно определить в зависимости от численности населения (Ч).

Определение зависимости расходов МО в базовом году по каждой статье расходов сводится к поиску уравнений:

$$P^{n i o b r} = k o b p ПУО i / СРЧ i, \quad (6)$$

$$P^{n i z d r} = k z d p ОБК i, \quad (7)$$

$$P^{n i ж к х} = k ж к х ПЛ i, \quad (8)$$

$$P^{n i n p} = k n p Ч i, \quad (9)$$

$$ОБК i = K \Phi i / Ч i, \quad (10)$$

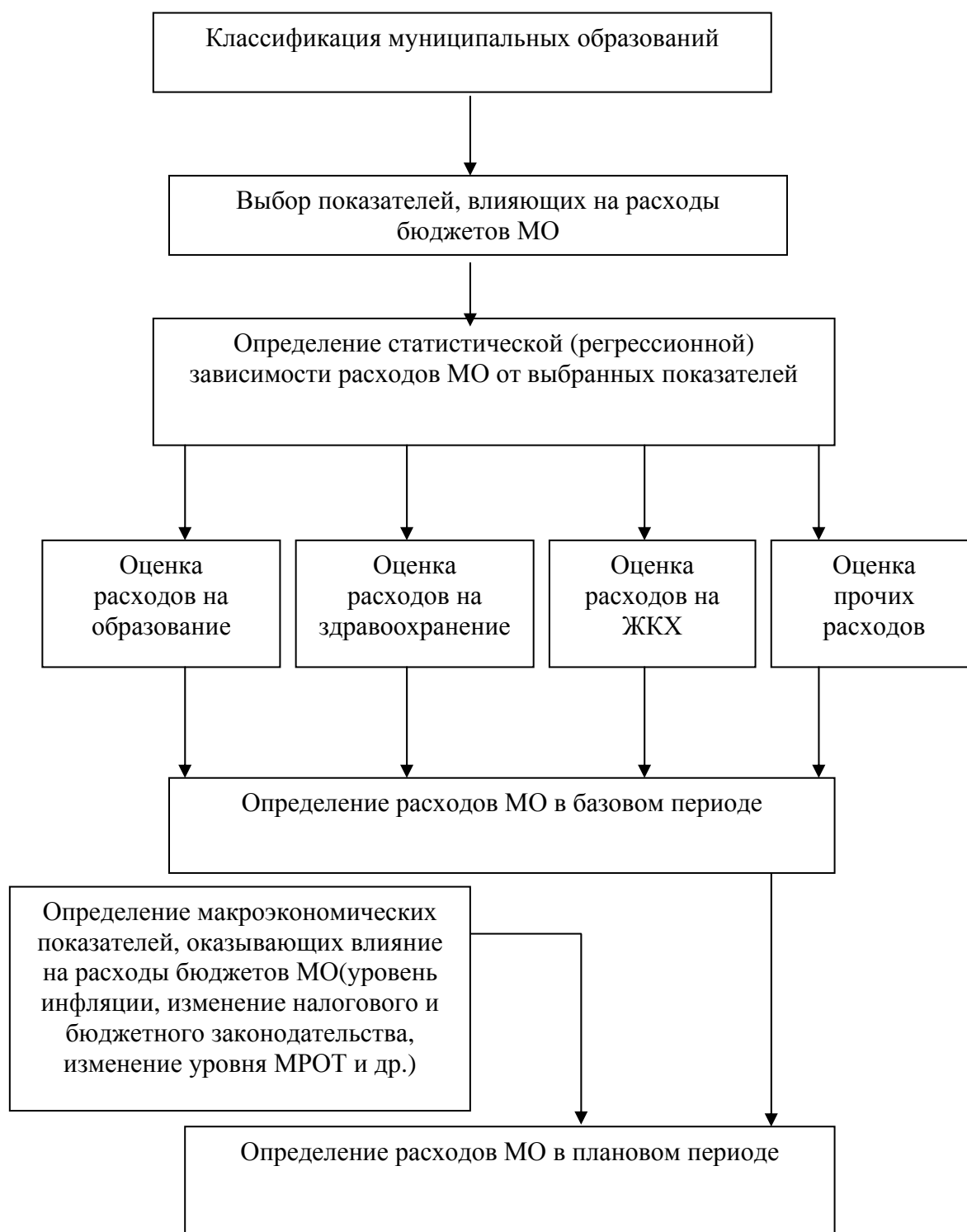


Рис.3. Алгоритм оценки расходов местных бюджетов.

где $P^{iобр}$ – расходы i -го муниципального образования на образование в базовом году n ;

$P^{niздр}$ – расходы i -го муниципального образования на здравоохранение в базовом году n ;

$P^n ижкх$ – расходы i -го муниципального образования на ЖКХ в базовом году n ;

$P^{ninр}$ – прочие расходы i -го муниципального образования в базовом году n ;

$K\Phi i$ – коечный фонд i -го муниципального образования;

$CP\chi i$ – среднее число потребителей услуг образования в одном общеобразовательном учреждении i -го муниципального образования;

$ПУОi$ – потребителей услуг образования в i -ом муниципальном образовании;

χi – численность населения i -го муниципального образования;

$ПЛи$ – общая площадь жилого фонда i -го муниципального образования.

Поиск зависимостей сводится к поиску в уравнениях весовых коэффициентов $kобр$, $kздр$, $kжкх$, $kпр$.

Расходы муниципальных образований в базовом периоде определяются как сумма

$$P^{ni} = P^{niобр} + P^{niздр} + P^n ижкх + P^{ninр} \quad (11)$$

Значение макроэкономических показателей, в том числе минимальный размер оплаты труда, индекс инфляции и другие, оказывает влияние на расходы бюджетов муниципальных образований в плановом периоде. Они корректируют значения $P^{iобр}$, $P^{iздр}$, $P^{iжкх}$, $P^{iпр}$ в плановом году N .

После того, как определены доходы и расходы в плановом году, можно спрогнозировать и оценить устойчивость местных бюджетов в плановом году. При анализе бюджета в плановом году диссертантом предлагается использовать следующие бюджетные коэффициенты: коэффициент обеспеченности налоговыми доходами ($Kо$) и коэффициент бюджетной обеспеченности населения ($Kбо$).

В диссертации по данной методике были проведены расчеты по двум районам Удмуртской Республики: Мало-Пургинскому району и городу Ижевску на основе данных за 2000-2001 годы. Так, по Мало-Пургинскому району выявлено, что налоговых доходов в 2005 году будет недостаточно для того, чтобы обеспечить финансирование потребностей этого муниципального образования:

Налоговые доходы (70,5261млн. руб.) < Расходы бюджета (141,341 млн. руб.)

При этом только половина расходов бюджета Мало-Пургинского района может быть покрыта за счет налоговых доходов территории. Коэффициент обеспеченности налоговыми доходами (K_o) в 2005 году составит:

$$K_o = 70,5261 / 141,341 = 0,5$$

Значение коэффициента бюджетной обеспеченности населения говорит о том, что в среднем на 1 жителя Мало-Пургинского района в 2005 году будет приходиться 4362, 4 рубля бюджетных расходов:

$$K_{бo} = 141,341 / 32400 = 4362,4$$

Полученные данные свидетельствуют о том, что местным органам власти придется изыскивать дополнительные резервы для финансирования расходов территории либо сокращать расходную часть местного бюджета, а сопоставление этих данных в динамике позволит скорректировать программы социально-экономического развития территорий на перспективу, в том числе предусмотрев их финансирование за счет средств вышестоящих бюджетов.

Результаты расчетов могут стать обоснованием для последующего выделения средств на социально-экономическое развитие муниципального образования за счет фондов финансовой поддержки регионов и использоваться для определения сбалансированности потребностей муниципального образования и налоговых поступлений на уровне любого муниципального образования различных субъектов Российской Федерации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

1.Иванова А.В., Щербакова И.Г. Местные налоги, их роль в экономическом и социальном развитии регионов, методологические аспекты совершенствования местного налогообложения.// Проблемы региональной экономики. – 1998. - №9-10. – С.165-169.

2.Иванова А.В., Щербакова И.Г. Налогообложение имущества и методики расчета налога на недвижимость при ее оценке в регионах (тезисы доклада). Сборник тезисов международной конференции «Оценка недвижимости и налогообложение», Ульяновск, 1999. – С.116-118.

3.Щербакова И.Г. Некоторые проблемы функционирования региональных налоговых систем. // Финансы и кредит: проблемы методологии и практики. - 2000. - №1-2. – С.216-222.

4. Щербакова И.Г. Налоговый потенциал региона: подходы к определению и роль в регулировании регионального развития // Финансы и кредит: проблемы методологии и практики. - 2002. - № 1-2. – С.245-250.