

Методика определения дотационной составляющей бюджета региона

© 2012 А.В. Швецов

кандидат экономических наук, доцент

Марийский государственный технический университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: shvetsoff@rambler.ru

Статья посвящена вопросам создания Федерального фонда развития налогового потенциала и возможному изменению методики расчета финансовой помощи регионам Российской Федерации. Рассматриваются отдельные аспекты бюджетной политики РФ, динамика экономики Республики Марий Эл с точки зрения сбалансированности бюджета.

Ключевые слова: налоговая политика, фискальная политика, адаптивная налоговая политика, экономический цикл.

В кризисные 2008-2009 гг. Министерство финансов РФ принимало серьезные антикризисные меры в бюджетной системе с целью обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Итоги исполнения консолидированных бюджетов в 2010 г. - важный индикатор оценки эффективности принятых антикризисных мер. Кроме того, исполнение региональных бюджетов за 2010 г. и в 2011 г. характеризует состояние восстановления российской экономики и потенциал ее дальнейшего развития. Так, исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2010 г. происходило с явными признаками роста, что, соответственно, характеризует и рост экономики страны.

Доходы бюджетов субъектов РФ повысились на 10,3 % к уровню 2009 г. (+ 610,5 млрд. руб.) и составили 6534,1 млрд. руб.¹ Рост поступления доходов наблюдался в 69 регионах, а снижение - в 14. При этом только в трех из 14 регионов (Калининградская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ) снижение составило более 5 %.

Налоговые и неналоговые доходы составили 4978,3 млрд. руб. Рост налоговых и неналоговых доходов превысил рост общего объема доходов бюджетов, составив 17,3 % (+ 735 млрд. руб.). Особо надо отметить, что по сравнению с докризисным 2008 г. рост налоговых и неналоговых доходов составил более 1 % (+ 65,8 млрд. руб.). При этом показатели 2009 г. были превышены в 80 регионах (кроме Тюменской области, Сахалинской области и Чукотского автономного округа), а 2008 г. - в 66 регионах.

По сравнению с 2009 г. произошло заметное увеличение поступлений по основным бюджетотформирующим налогам, которые наиболее четко характеризуют рост в реальном секторе эко-

номики. Так, поступление налога на прибыль увеличилось на 42,1 % (+ 450,3 млрд. руб.), составив 1519,4 млрд. руб., НДС - на 7,5 % (+ 125 млрд. руб.), составив 1789,6 млрд. руб. Поступления по налогу на прибыль увеличились в 78 регионах, при этом в 12 из них увеличение произошло более чем в 2 раза. Поступления по НДС возросли в 79 субъектах Федерации. Значительные темпы роста поступлений наблюдаются по акцизам - 33,3 % (+ 81,8 млрд. руб.).

В 2011 г. темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ наращиваются и превышают уровень 2010 г. По состоянию на 1 июня рост доходов составил 17 %, а поступление налоговых и неналоговых доходов выросло на 21 %.

Рост поступлений налоговых доходов на финансовом состоянии регионов сказался положительно. Дефицит региональных бюджетов в 2010 г. составил 100 млрд. руб., что в 3,3 раза меньше, чем в 2009 г. (329,3 млрд. руб.). В 2010 г. с суммарным дефицитом 202,1 млрд. руб. исполнены бюджеты 63 регионов, а бюджеты 20 регионов исполнены с суммарным профицитом 102,1 млрд. руб. За пять месяцев текущего года с профицитом в 777 млрд. руб. исполнены 82 региональных бюджета, а за аналогичный период 2010 г. профицит составлял 521 млрд. руб.

Субъекты Федерации смогли значительно сократить объем чистых заимствований в коммерческих банках. Привлечение кредитов кредитных организаций составило 426,4 млрд. руб., погашение - 395,4 млрд. руб., а в 2009 г. - 304,6 и 238,1 млрд. руб., соответственно, что, несомненно, говорит об улучшении финансового положения регионов.

К концу 2010 г. у субъектов Федерации образовался значительный объем свободных средств, что также свидетельствует об улучшении их фи-

нансового положения и сбалансированности бюджетов. Остатки средств бюджетов на 1 января 2011 г. составили 422,4 млрд. руб. и возросли за 2010 г. на 11,6 %.

Просроченная кредиторская задолженность на 1 января 2011 г. составляет 37 млрд. руб., или менее 1 % от общего объема расходов, в то время как остатки средств - более 6 % от объема расходов. Просроченная кредиторская задолженность по выплате заработной платы имеет место только в Камчатском крае и составляет 0,3 млн. руб. Таким образом, 2010 г. и начало 2011 г. характеризуются стабилизацией финансового положения на региональном уровне.

Тем не менее у субъектов Федерации и муниципальных образований остается необходимость заимствований с целью формирования сбалансированных бюджетов. И эта необходимость будет возникать независимо от экономических кризисов, так как в большей степени зависит от избранной регионом бюджетной политики. Следует отметить, что экономический кризис 2008-2009 гг. привел к резкому росту государственного долга регионов и муниципального долга. В 2008 г. долг консолидированных бюджетов субъектов Федерации вырос на 31 %, составив 599,6 млрд. руб. Наибольший рост долга пришелся на 2009 г., составив 70 %. В 2010 г. рост долга продолжился, хотя его темпы снизились до 23 %, но абсолютный объем достиг рекордно уровня - 1264,5 млрд. руб.

В Республике Марий Эл наблюдается аналогичная ситуация с государственным долгом. На протяжении 10 последних лет сумма долга неуклонно повышалась, достигнув в 2011 г. по-

чти 5 млрд. руб.² (рис. 1). Анализ графика показывает, что в течение 2008-2009 гг. Республика сумела “накопить” 1 млрд. долговых обязательств, тогда как за 2010 г. - 1,5 млрд. руб., что отличается от динамики других российских регионов.

В структуре государственного долга Республики преобладают кредиты банков - около 50 %, бюджетные ссуды (кредиты) - около 20 % и даже кредиты международных организаций - 16 % (на 1 января 2010 г.).

В целом, по российским регионам значительную часть привлеченных средств составляют кредиты из федерального бюджета.

В 2009 г. была введена система бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации на сбалансированность бюджетов и на дорожное хозяйство. Бюджетные кредиты на сбалансированность выдавались сроком на три года, дорожные - на пять лет. В настоящее время из федерального бюджета выдано более 200 млрд. руб. кредитов на сбалансированность региональных бюджетов и 100 млрд. руб. на дорожное хозяйство.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Бюджетном послании отметил, что в условиях экономического роста и улучшения ситуации на рынке заимствований следует рассмотреть возможность последовательного сокращения поддержки региональных бюджетов за счет бюджетных кредитов и осуществлять решение этого вопроса через рыночные заимствования.

В данной связи бюджетные кредиты с 2012 г. будут предоставляться субъектам Российской Федерации только на сбалансированность, в пер-

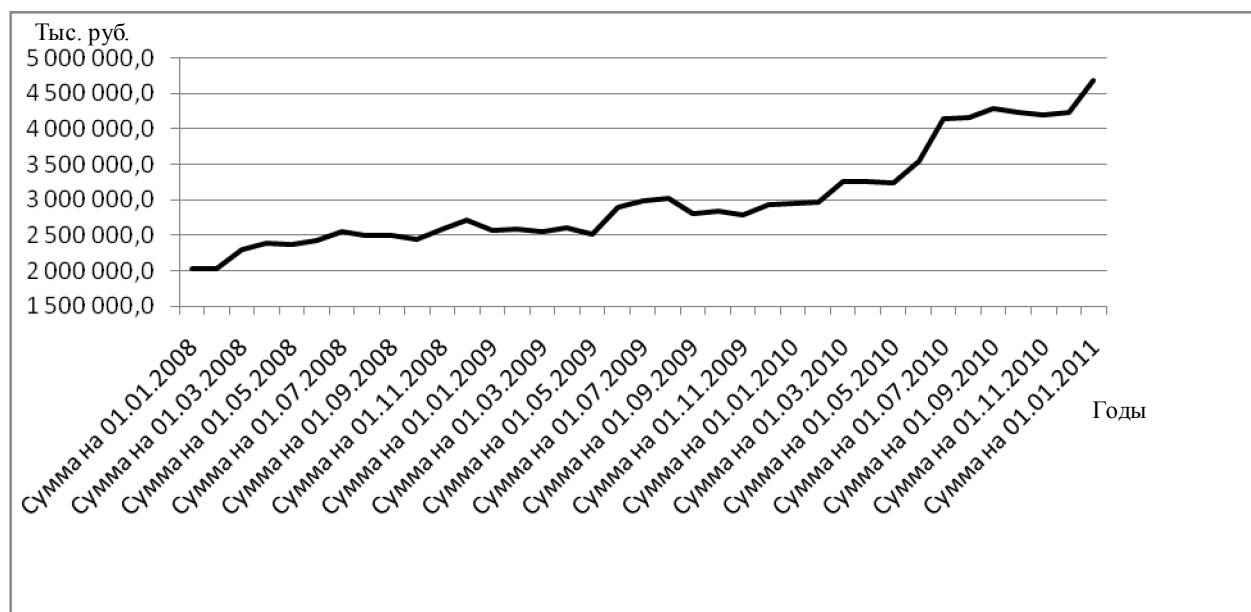


Рис. 1. Динамика долговых обязательств Республики Марий Эл с 2008-го по 2011 г.



Рис. 2. Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Марий Эл в 2007–2010 гг.

вую очередь для рефинансирования ранее предоставленных бюджетных кредитов.

Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Марий Эл в 2007–2010 гг. представлена на рис. 2.

В целом, долговая нагрузка на консолидированные бюджеты субъектов Федерации на 1 января 2011 г. составляла 25 % к объему доходов без учета безвозмездных поступлений. Такой уровень долга не является критическим, не является источником риска возникновения неплатежеспособности.

По Республике Марий Эл данное соотношение отличается от среднероссийских значений (рис. 3).

Почти 50 % консолидированного долга субъектов Федерации составляет государственный долг Москвы и Московской области. Вместе с тем надо сказать, что в 15 субъектах Федерации государственный и муниципальный долги превышают 50 % доходов без учета безвозмездных поступлений.

Проблемы сбалансированности остаются, многие специалисты связывают их с необъек-

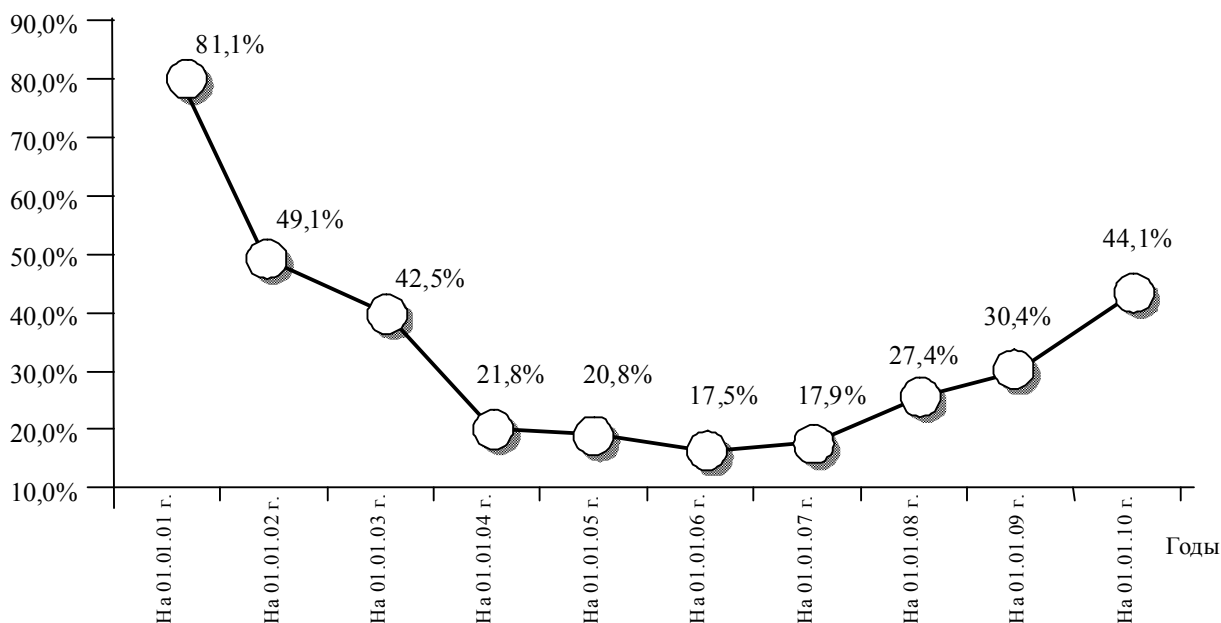


Рис. 3. Соотношение государственного внутреннего долга Республики Марий Эл и доходов без учета финпомощи из федерального бюджета (безвозмездных поступлений с 2008 г.)

тивным распределением доходов между уровнями бюджетной системы и значительным объемом льгот по региональным и местным налогам.

Как любая система, региональная бюджетно-финансовая система подвержена рискам, в том числе рискам возникновения несбалансированности бюджетов регионов.

К предсказуемым рискам возникновения несбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Федерации можно отнести следующие:

- изменение расходных обязательств региональных бюджетов в связи с передачей расходов по обеспечению населения услугами учреждений здравоохранения с муниципального на региональный уровень;

- передача расходов на содержание милиции общественной безопасности с регионального уровня на федеральный;

- повышение заработной платы работникам бюджетных учреждений и учителям общеобразовательных школ.

Все перечисленные риски связаны с решениями на федеральном уровне. С этими проблемами субъекты как правило должны справляться самостоятельно, но в определенных ситуациях им должна быть оказана поддержка из федерального центра, адекватная ситуации, но не всегда это должна быть финансовая поддержка. Например, в связи с передачей расходов по обеспечению населения услугами учреждений здравоохранения с муниципального на региональный уровень расходы региональных бюджетов вырастут почти на 180 млрд. руб., а в местных бюджетах, соответственно, образуется экономия средств.

В данном случае решение принято на федеральном уровне, но расходы остаются в пределах средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации. С учетом этого в рамках изменения федерального законодательства создаются условия для адекватного перераспределения налоговых доходов внутри бюджетной системы субъекта Федерации.

При оценке сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 г. следует учитывать изменения в части:

- индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений темпами и в размерах, планируемых для федеральных бюджетных учреждений;

- доведения заработной платы учителей общеобразовательных учреждений до средней заработной платы в экономике;

- ежегодного увеличения расходов в связи с увеличением размера страховых взносов на обя-

зательное медицинское страхование неработающего населения;

- увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства в связи с созданием дорожных фондов субъектов Российской Федерации;

- ежегодной индексации расходов на социальное обеспечение населения, услуги связи, транспортные и коммунальные услуги, увеличение стоимости основных средств и материальных запасов на уровень инфляции.

В условиях экономической нестабильности, нестабильности законодательства о разграничении полномочий и налогового законодательства большинство специалистов считают наличие дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов совершенно оправданным. Но есть и много противников такой формы поддержки регионов.

Следует отметить, что дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов - это вынужденная мера, и весь опыт использования данной формы поддержки показывает ее эффективность и необходимость. Но надо признать, что объем такой поддержки должен корректироваться с учетом прогноза ситуации с исполнением бюджетов в планируемом периоде. Не случайно же рост дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов приходится на кризисные годы. В 2008 г. доля дотации на сбалансированность в общем объеме дотаций составляла 11 %, в 2009 - 33 %, а в 2010 г. снизилась до 20 %. К 2014 г. доля дотации на сбалансированность в общем объеме дотаций должна снизиться до 7 %.

Дотации на сбалансированность решают важные проблемы, которые не представляется возможным решить в рамках общей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов: более 50 % дотаций на сбалансированность утверждается законом о бюджете, а не распределенная законом часть дотаций распределяется комиссией, в которую входят представители Государственной думы, Совета Федерации и Правительства РФ. В 2012 г. объем нераспределенных дотаций на сбалансированность составит не более 10 млрд. руб.

Обеспечение сбалансированности бюджетов является обязанностью, полномочием субъектов Федерации и органов местного самоуправления, и в перспективе Федерация может отказаться от данной формы поддержки. Для успешной работы в новых обстоятельствах регионы должны подготовить условия. Это в первую очередь укрепление доходной базы как региональных, так и

местных бюджетов, для чего нужны как минимум два главных условия: первое - наращивание собственного налогового потенциала регионов; второе - стабильная, прозрачная и легко прогнозируемая система дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, которая не развивает иждивенчество, а стимулирует региональные власти к экономическому развитию своих территорий и, следовательно, к росту доходов бюджетов.

В целях финансового стимулирования регионов, обеспечивающих развитие на своей территории предпринимательской деятельности, начиная с 2011 г. формируется Фонд развития налогового потенциала в объеме 10 млрд. руб. ежегодно. Предполагается, что Фонд будет распределяться между 20 субъектами Федерации, достигшими наилучших результатов по приросту налогового потенциала. При отборе субъектов будут оцениваться результаты работы региональных властей по трем направлениям: созданию благоприятного инвестиционного климата, созданию условий по повышению предпринимательской активности и по финансовому результату развития экономического потенциала региона.

Методика предполагает, что Фонд развития налогового потенциала будет распределяться между 20 субъектами Российской Федерации, достигшими наилучших результатов по приросту налогового потенциала³.

В свою очередь, результаты работы региональных властей по созданию благоприятного инвестиционного климата будут оцениваться по объему инвестиций в основной капитал, в сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство, обрабатывающие производства, сферу услуг. Оценка результатов по повышению предпринимательской активности будет производиться по объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг (без НДС, акцизов и других платежей) по следующим видам экономической деятельности: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; рыболовство, рыбоводство; обрабатывающие производства; сфера услуг. Финансовый эффект от развития экономического потенциала региона будет оцениваться по объему поступления налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, за исключением налога на добычу полезных ископаемых, налога на прибыль организаций и региональных налогов, поступающих от организаций добывающих отраслей. Все эти показатели будут рассчитываться и оцениваться по среднему темпу роста за три года и в среднем на одного жителя.

Механизмы стимулирования субъектов Федерации формируются и в рамках системы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Во-первых, распределение дотации законом о бюджете на три года повышает возможность для среднесрочного прогнозирования доходов регионов. Во-вторых, в методике распределения дотаций заложены механизмы, не допускающие при возрастании налоговой базы адекватного снижения дотаций. Кроме того, установлен механизм частичной компенсации снижения объема дотации субъектам Федерации, по которым такое снижение составляет более 10 %, если отношение объема дотации на выравнивание к налоговым и неналоговым доходам составляет более 10 %. Таким образом, действует принцип “заработывай больше, трансферт адекватно не снизится”.

Данная методика нам представляется не совсем правильной, не отражающей реальные процессы в экономике. Это связано со следующими причинами. Все три параметра, участвующие в расчетах, связаны между собой корреляционной связью, что очевидно: инвестиции в основной капитал должны повлечь за собой рост объемов производства и, соответственно, увеличение уплаченных налогов. Вопрос только во временных параметрах этой взаимосвязи, т.е. в том, как быстро инвестиции принесут отдачу. Региональные власти могут использовать данный временной казус в целях увеличения вероятности получения дотаций из создаваемого фонда. Для этого нужно вкладывать привлекаемые средства в производства, дающие быстрый результат (по данной методике - не более трех лет). Это относится к мелким предприятиям сферы услуг и сельскохозяйственного назначения. Обрабатывающие, технологичные производства вряд ли попадут в расчет, так как внедрение наукоемких технологий потребует большего времени. Таким образом, данная методика поддерживает диспропорцию между отраслями промышленности, услуг и сельского хозяйства.

Кроме того, данная методика может учитывать “старые запасы прочности” экономики региона, дающей относительно высокие значения промышленного производства, налогов и сборов, но “проедающей” инвестиции. Приведенные выше идеи подчеркивают наличие рисков, присущих данной методике.

Мы предлагаем усовершенствовать технологию распределения средств Федерального фонда развития налогового потенциала. Суть изменений заключается в использовании только двух индикаторов - налогообложения и промышленного производства, но в измененном виде. По

показателю “налогообложение” следует использовать налог на прибыль организаций соответствующих отраслей, так как именно он показывает степень развития отраслей. При этом он опосредованно будет включать инвестиционную составляющую, без которой получение высокой прибыли невозможно. Объемы промышленного производства следует привести не ко всему населению региона, а только к численности экономически активного населения. Тем самым показатель будет отражать эффективность использования трудовых ресурсов. Таким образом, формула расчета может быть представлена в следующем виде:

$$K_i = (\text{Ранг } H_i^{\text{ТР}} + \text{Ранг } H_i^{\text{СР}} \cdot (\text{Ранг } \Pi_i^{\text{ТР}} + \text{Ранг } \Pi_i^{\text{СР}})) \cdot U^{\text{П}}, \quad (1)$$

где $\text{Ранг } H_i^{\text{ТР}}$ - место i -го субъекта РФ по показателю среднего темпа роста налога на прибыль организаций, поступившего в бюджет i -го субъекта;

$\text{Ранг } H_i^{\text{СР}}$ - место i -го субъекта РФ по показателю среднего объема налога на прибыль организаций, поступившего в бюджет i -го субъекта;

$\text{Ранг } \Pi_i^{\text{ТР}}$ - место i -го субъекта РФ по показателю среднего темпа роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг i -го субъекта РФ;

$\text{Ранг } \Pi_i^{\text{СР}}$ - место i -го субъекта РФ по показателю среднего объема отгруженных товаров в расчете на экономически активное население; $U^{\text{П}}$, $U^{\text{П}}$ - удельный вес показателей ($U^{\text{П}} + U^{\text{П}} = 1$).

Расчет размера дотации, предоставляемой бюджету субъекта РФ, будет производиться по формуле

$$D_i = D \frac{1/K_i}{\sum_{i=1}^{20} 1/K_i}, \quad (2)$$

где D_i - размер дотации, предоставляемой бюджету i -го субъекта РФ;

D - общий объем дотаций, подлежащих распределению;

K_i - двухфакторная оценка субъекта РФ.

В качестве альтернативного метода определения рейтингов можно предложить использование многомерных методов, например кластерного анализа, которые дают быстрый результат, но требуют определенной подготовки специалиста, проводящего анализ. Кроме оперативности получения результата, к преимуществам данного метода можно отнести:

- возможность управления весовыми коэффициентами показателей;
- использование любого множества факторов;
- отслеживание динамики изменения показателей регионов во времени;
- гибкость при определении количества регионов, претендующих на дотационную поддержку.

А одним из основных недостатков является “непрозрачность” механизмов вычисления и трудность в самостоятельном использовании на уровне региона.

¹ URL: <http://www.minfin.ru/ru/> - Министерство финансов РФ.

² URL: <http://portal.mari.ru/minfin/> - Министерство финансов Республики Марий Эл.

³ Силуанов А.Г. О создании Фонда развития налогового потенциала в 2011 году // Финансы. 2011. □ 8. С. 3-7.

Поступила в редакцию 06.12.2011 г.