Левина Вера Владимировна. Финансовое стимулирование муниципальных образований на региональном уровне : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Тула, 2005 124 с. РГБ ОД, 61:05-8/2761

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Анализ состояния межбюджетных отношений на региональном уровне 13

1.1. Анализ реализации выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений на региональном уровне 13

1.1.1. Законодательные основы межбюджетных отношений 16

1.1.2. Анализ межбюджетных отношений на примере Тульской области 21

1.2. Анализ состояния научно-методических разработок в области местных финансов и межбюджетных отношений 30

1.3. Анализ и классификация факторов, влияющих на межбюджетные отношения в регионе 35

Глава 2. Разработка научно-методического подхода к стимулированию муниципальных образований 45

2.1. Формирование системы показателей и критерия оценки динамики доходов муниципальных бюджетов 45

2.2. Разработка модели процесса финансового стимулирования муниципальных образований на региональном уровне 53

2.3. Разработка методики финансового стимулирования муниципальных образований 57

Глава 3. Апробация методики финансового стимулирования муниципальных образований 72

3.1. Расчет основных показателей динамики доходов муниципальных бюджетов 73

3.2. Отбор муниципальных образований - получателей средств фонда финансового стимулирования муниципальных образований 84

3.3. Распределение средств фонда финансового стимулирования муниципальных образований 85

3.4. Сравнительный анализ предлагаемого и фактического вариантов распределения межбюджетных трансфертов 92

Заключение 105

Библиографический список 107

Приложение А. Исходные данные для расчетов за 2002-2003 гг 118

Приложение Б. Предварительные расчеты за 2003г 119

Приложение В. Вспомогательные расчеты по регулирующим налогам 129

Приложение Г. Суммирование расчетных доходов местных бюджетов 122

Приложение Д. Соотношение выравнивающих и стимулирующих дотаций по муниципальным образованиям региона 123

Приложение Е. Соотношение средств, получаемых из ФФС муниципальных образований и их бюджетных доходов

**Введение к работе**

**Актуальность темы.**Особенности бюджетной системы Российской Федерации обусловлены государственной спецификой. Российская Федерация - огромное по площади государство, имеющее неоднородные природно-климатические условия и существенные различия в плотности населения. Это стало одной из основных причин неоднородного распределения экономического потенциала страны, а значит, различных возможностей территорий в формировании бюджетных доходов. Следовательно, необходимо государственное вмешательство, чтобы сгладить названые различия. Внутри

^ региона тоже наблюдаются существенные различия, обусловленные

особенностями муниципальных образований. Каждое муниципальное образование имеет свою специфику: город или село, численность населения, географическое положение, промышленная ориентированность и многое другое. Кроме того, ряд особенностей имеют муниципальные образования, являющиеся административными центрами региона. Особенности муниципальных образований возникли в процессе их исторического развития и во многом обуславливают их экономический потенциал. Поэтому на уровне региона тоже существует необходимость воздействия на финансы

fc муниципалитетов. Оно реализуется через систему межбюджетных отношений.

## Анализ реализации выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений на региональном уровне

Межбюджетные отношения являются обязательным элементом бюджетной системы, которая включает в Российской Федерации три уровня [4, 40].

«Межбюджетные отношения - взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [5].

Рассматривая межбюджетные отношения на региональном уровне, перечислим и охарактеризуем их основные функции.

Традиционно основной функцией является выравнивание бюджетной обеспеченности. Оно необходимо, так как различные муниципальные образования изначально находятся в неравных условиях по своему экономическому потенциалу, а значит, и по доходам местных бюджетов. Выравнивание бюджетной обеспеченности может производиться различными способами. Например, путем пропорционального сокращения разрыва между исходной бюджетной обеспеченностью каждого муниципалитета и средней бюджетной обеспеченностью всех муниципалитетов в регионе [89]. Для осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности на федеральном уровне создан фонд финансовой поддержки регионов, а на региональном -фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Следует отметить, что выравнивающая функция реализуется во всех субъектах РФ, причем типична ситуация, когда она является единственной функцией межбюджетных отношений, которая реализуется на уровне региона. Стимулирующая функция межбюджетных отношений, как и выравнивающая, относится к основным, однако, ее реализации на региональном уровне уделяется намного меньше внимания.

Понятия «экономическое стимулирование» и «финансовое стимулирование» трактуются разными авторами по-разному. Рассмотрим некоторые определения термина «стимулирование».

Стимулирование - побуждение к чему-либо [110].

Экономическое стимулирование - использование материальных стимулов, способствующих тому, чтобы производители, потребители, покупатели и иные экономические субъекты вели себя желаемым образом, к выгоде и в интересах лиц, применяющих стимулирование [105]. Таким образом, стимулирование предполагает наличие субъекта стимулирования, объектов стимулирования и стимулов.

Исходя из приведенного определения экономического стимулирования субъектом стимулирования является тот, кто предоставляет стимулы для достижения своих интересов. Объект стимулирования, соответственно — тот, на кого направлено стимулирующее воздействие, «получатель стимула». Стимул - экономическое побуждение. Приведенное определение отражает взаимоотношения предприятия и его ближайшего окружения, субъектом стимулирования является предприятие, а объектами - производители, потребители, покупатели и иные экономические субъекты.

Финансовое стимулирование муниципальных образований является особым видом экономического стимулирования, так как оно характеризуется специфическими субъектом и объектами стимулирования. Субъектом такого стимулирования является регион, представленный региональными властями, объектами - муниципальные образования, входящие в регион. Рассмотрим более подробно объект финансового стимулирования.

Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [9]. Муниципальные образования представлены органами местного самоуправления - органами, которые наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В свою очередь, под вопросами местного значения понимаются «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования» [9]. Следовательно, организационно муниципальное образование в процессе стимулирования представлено органами местного самоуправления, а в конечном итоге «получателем стимулов» является население данного муниципального образования.

Для определения понятия финансового стимулирования муниципальных образований, кроме объектов и субъекта, необходимо определить цель, то есть интерес субъекта стимулирования. Такой целью является постоянное увеличение объема доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, осуществляемое за счет увеличения объема доходов бюджетов муниципальных образований региона.

Кроме того, финансовое стимулирование муниципальных образований затрагивает взаимоотношения участников бюджетного процесса и может быть названо организационной формой регулирования их отношений.

## Формирование системы показателей и критерия оценки динамики доходов муниципальных бюджетов

Доходы бюджетов всех уровней состоят из двух основных групп: налоговые доходы и неналоговые доходы.

Для анализа динамики доходов муниципального бюджета в целом вначале нужно определить показатели динамики по двум этим группам отдельно, а затем сформировать единый показатель, который будет учитывать как динамику налоговых, так и неналоговых доходов.

Для формирования различных показателей динамики доходов муниципальных бюджетов и критерия оценки динамики доходов бюджетов муниципальных образований используется классификация СЭПП-факторов.

С помощью этой классификации выделены основные группы факторов, влияющие на динамику доходов местных бюджетов. Такими группами являются экономические и правовые факторы. Экономические факторы являются внутренними, а правовые — внешними. Социальные факторы, в свою очередь, играют существенную роль при реализации выравнивающей функции межбюджетных отношений.

Предлагается сформировать систему показателей, отражающих динамику налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Оба вида показателей могут быть рассчитаны как с учетом, так и без учета инфляции. Результирующим показателем является критерий, который объединяет показатели динамики как налоговых, так и неналоговых доходов бюджета муниципального образования. Дополнительно в систему включен показатель «расчетные доходы бюджета», который предлагается использовать в процессе финансового стимулирования муниципальных образований.

Таким образом, система включает в себя следующие показатели:

- коэффициент динамики налоговых доходов (или коэффициент динамики налоговых доходов без учета инфляции);

- коэффициент динамики налоговых доходов с учетом инфляции;

- коэффициент динамики неналоговых доходов (или коэффициент динамики неналоговых доходов без учета инфляции);

- коэффициент динамики неналоговых доходов с учетом инфляции;

- коэффициент динамики доходов бюджета муниципального образования без учета инфляции;

- коэффициент динамики доходов бюджета муниципального образования с учетом инфляции;

- показатель «расчетные доходы бюджета» или «доходы бюджета с учетом их динамики».

В целях формирования системы показателей предлагается разделить все доходы бюджетов муниципальных образований на четыре основные группы:

- регулирующие налоговые доходы;

- закрепленные налоговые доходы;

- неналоговые доходы (за исключением финансовой помощи от бюджетов других уровней);

- финансовая помощь бюджетов других уровней.

Понятия «регулирующие доходы», «закрепленные доходы», «собственные доходы» трактуются неоднозначно. Одни авторы, например Г.Б. Поляк, определяют регулирующие доходы как «федеральные, региональные налоги, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений в территориальные бюджеты на предстоящий финансовый год или на долговременной основе, а также другие финансовые средства, передаваемые территориальным бюджетам, в том числе в виде дотаций, субвенций и др.»[92] .

Другие авторы трактуют данный термин не так широко. Например, A.M. Бабич и Л.Н. Павлова определяют регулирующие доходы как «виды доходов, получаемые бюджетами в форме отчислений от собственных доходов бюджетов других уровней бюджетной системы в соответствии с установленными на определенный срок нормативами отчислений»[41]. Согласно действующему Бюджетному кодексу (статья 48) «регулирующие доходы бюджетов - федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов» [4]. Однако начиная с 1 января 2005 года данная статья отменена и термин «регулирующие доходы» не используется бюджетным законодательством [5]. В то же время в финансовом анализе бюджетов различных уровней и межбюджетных отношений понятие «регулирующие доходы» может быть использовано не как юридический, а как экономический термин. В данном исследовании регулирующие налоговые доходы - это доходы, зачисляемые в бюджеты различных уровней по нормативам.

Термин «закрепленные доходы» тоже трактуется российскими учеными и практиками неоднозначно. Причем иногда термин отождествляется с «собственными доходами» [92]. Однако в законодательной базе собственные доходы бюджетов с 2005 года определяются как «налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций» [5]. Значит, собственные доходы бюджетов включают все доходы бюджетов за исключением отдельных видов финансовой помощи (субвенций). В то же время большинство авторов трактует закрепленные доходы как часть доходов бюджетов, которые закреплены на постоянной основе за определенным бюджетом. В данной работе под «закрепленными налоговыми доходами» понимается часть налоговых доходов бюджетов, состоящая из налогов, которые поступают в бюджеты муниципальных образований полностью или частично и закреплены за ними на постоянной основе (до 2006 года) или поступают в бюджеты муниципальных образований полностью (с 2006 года).

## Расчет основных показателей динамики доходов муниципальных бюджетов

На данном этапе необходимо выполнить некоторые предварительные расчеты. Рассчитаем суммы закрепленных и регулирующих доходов по каждому муниципальному образованию региона, а также доли налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов местных бюджетов по всем муниципальным образованиям. Исходные данные для дальнейших расчетов за 2002-2003 годы взяты из приложения А.

Итак, выполним вспомогательные расчеты для приведения исходных данных в удобный для дальнейшей работы вид. В приложении Б рассчитаны суммы налоговых закрепленных и регулирующих доходов в 2002 и 2003 годах.

В таблице 3.2 рассчитаны доли налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджета каждого из муниципальных образований региона. Сумма налоговых и неналоговых доходов принимается за 1. Следует отметить, что на практике неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований находятся в диапазоне 5-10 % от общего объема доходов бюджета. Низкий объем неналоговых доходов указывает на недостаточно эффективную работу местных властей, приводящую к недополучению бюджетами этих доходов. Анализируя данные, представленные в таблице 3.2, можно выделить муниципальные образования, доля неналоговых доходов в бюджетах которых превышает средний уровень. Такими муниципальными образованиями являются Ефремов, Чернский и Веневский районы. Доля неналоговых доходах составляет в бюджетах этих муниципальных образований 15%, 11 % и 11 % соответственно. Наименьшая доля неналоговых доходов бюджетов в 2003 году наблюдалась в Дубенском и Плавском районах - по 2 % от общего объема бюджетных доходов без учета помощи вышестоящих бюджетов.

На следующем этапе выполняется расчет коэффициента динамики налоговых доходов - К1 — для каждого из муниципальных образований. Исходная информация для расчетов взята из приложения А. Следует отметить, что налоговые ставки по рассматриваемым регулирующим налогам (налог на прибыль предприятий, налог на доходы физических лиц, акцизы) в рассматриваемом периоде не изменялись, поэтому исходная формула для расчета упростится: вместо Bj Co можно использовать Бі Сі.

Вспомогательные расчеты по каждому из налогов, относимых к группе регулирующих доходов, а также их общая сумма по каждому из муниципальных образований, приведены в приложении В.