

АЙВАЗОВ АРТУР АРКАДЬЕВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОГО
ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА**

Специальность 08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Научный руководитель:	доктор экономических наук, профессор Ишина Ирина Валериевна
Официальные оппоненты:	доктор экономических наук, профессор Годин Александр Михайлович кандидат экономических наук, доцент Мандрощенко Ольга Валентиновна
Ведущая организация	Волгоградский государственный университет

Защита состоится «23» ноября 2010 года в 16 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации по адресу: 109456, Москва, 4-й Вешняковский проезд, д.4, ауд. 113.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Автореферат разослан « » октября 2010 года.

Ученый секретарь совета по защите
докторских и кандидатских диссертаций
кандидат экономических наук, доцент

В.М. Смирнов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В настоящее время развитие институциональных основ межбюджетных отношений направлено на формирование стабильной и устойчивой финансово-экономической среды функционирования регионов и создание наиболее благоприятных воспроизводственных условий деятельности работающих на этих территориях хозяйствующих субъектов. Это нашло отражение в соответствующих нормативно - правовых актах, на протяжении последних десяти лет принятых в рамках построения системы межбюджетных отношений и основными из которых являются: Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001гг.¹; Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г.²; Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008гг.³, Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013г.⁴

Особую значимость проблемы выстраивания межбюджетных отношений приобретают в период кризиса, в условиях которого с существенным дефицитом формируется не только сам федеральный бюджет, но и бюджеты субъектов РФ. Так, в 2009г. дефицит федерального бюджета составлял 3131,4 млрд. руб., 62 из 83 субъектов РФ исполнили бюджеты с дефицитом размеры которого составили 329,0 млрд.руб. При этом налоговые и неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ сократились на 14%, при росте безвозмездных поступлений на 31%. Поэтому условия кризиса существенно трансформируют парадигму экономических взаимосвязей между центром и регионами в рамках бюджетного процесса, акцентируя в

¹ Собрание законодательства РФ, 10.08.1998, № 32, ст. 3905

² Собрание законодательства РФ, 20.08.2001, № 34, ст. 3503.

³ Собрание законодательства РФ, 10.04.2006, № 15, ст. 1640

⁴ Собрание законодательства РФ, 17.08.2009, № 33, ст. 4129

качестве приоритета усиление вектора развития их финансовой самостоятельности и самодостаточности. Это является важными задачами, определенными системой антикризисных мер, содержащихся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012гг.⁵ Финансовая самостоятельность и самодостаточность регионов определяется состоянием и уровнем развития бюджетного потенциала, который должен в наиболее полном объеме и с соответствующими качественными параметрами выполнять расходные обязательства регионов по предоставлению бюджетных услуг.

Необходимость исследования экономического содержания бюджетного потенциала регионов, его состава и структуры, совершенствования методического аппарата комплексной оценки состояния бюджетного потенциала и выработка на этой соответствующего инструментария определяет актуальность выбранной темы диссертации.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросам взаимоотношений бюджетов различных уровней посвящены работы отечественных исследователей Ю.М. Артемьева, Ю.А. Беляева, Ю.А. Вавилова, А.М. Година, А.Г. Игудина, Г. Курляндской; А.М. Лаврова, С.Е. Лариной, Ю.И. Любимцева, И.Д. Мацкуляка, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, Е.И. Румянцевой, Д.Г. Черника, В.Б. Шубы и др., а также иностранных – У. Отса, Р. Масгрева и др. Данные авторы рассматривали как проблемы построения бюджетной системы в целом, так и отдельные аспекты бюджетного федерализма и межбюджетных отношений с точки зрения обоснования их назначения и основных принципов.

В области методологии исследования экономической основы формирования бюджетов регионов за основу взяты работы А.А. Багаудинова,

⁵ Парламентская газета, 29.05.2009, № 28.

А.Д. Мельника, А.Б. Паскачева, И.В. Подпориной, Ф.Ф. Ханафеева, Т.Ф. Юткиной и других авторов.

Методические подходы к оценке обеспеченности регионов доходными источниками и анализу формирующих их финансовых потоков содержатся в трудах П.Д. Бакинова, Е.В. Боровиковой, Е.Б. Дьяковой, О.В. Калининой, В.В. Рощупкиной.

Однако в представленных публикациях недостаточно полно раскрыты место и роль бюджетного потенциала в формировании финансовых основ процесса стабильного развития региона, фрагментарно представлен методический аппарат, позволяющий оценить текущее состояние и определить уровень развития бюджетного потенциала, степень соответствия его масштабов экономическим и инвестиционным потребностям бюджетных организаций. За рамками исследований остались также проблемы оценки влияния рисков на состав и параметры бюджетного потенциала. Все это определило выбор темы, цели и задач исследования, структуру диссертации, последовательность изложения проблем и вариантов их решения, выносимых на защиту.

Целью исследования является выработка новых методологических подходов к обоснованию экономического содержания и функционального назначения бюджетного потенциала региона и разработка методического аппарата его оценки.

В рамках указанной цели поставлены и решены следующие задачи:

- обобщены теоретические основы бюджетного потенциала региона и раскрыто содержания его понятия;
- на основе разработанной системы показателей предложены методические подходы к проведению оценки уровня развития бюджетного потенциала региона;
- выявлено влияние бюджетных рисков на формирование бюджетного потенциала регионов и предложена методика их учета;

- уточнены финансовые инструменты укрепления источников формирования бюджетного потенциала регионов.

Объектом исследования выступают финансовые потоки, формирующие бюджетный потенциал регионов.

Предметом исследования являются состав и структура бюджетного потенциала региона.

Теоретико-методологической основой исследования послужили научные концепции, содержащиеся в фундаментальных трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам общественных финансов, межбюджетных отношений, бюджетной децентрализации. В диссертации использованы различные методы и приемы статистического, сравнительного и экономического анализа, а также графический метод представления информации.

Информационную базу исследования составили законодательно-нормативные акты Российской Федерации и органов власти субъектов РФ, материалы Федеральной службы государственной статистики и территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по субъектам РФ, материалы, опубликованные в периодической печати и помещенные на официальных сайтах в Интернете, собственные разработки и расчеты автора.

Основные научные результаты, полученные лично автором и их научная новизна состоят в следующем:

- развито понятие сущности и содержания бюджетного потенциала региона; в зависимости от источников его формирования, их взаимосвязи и взаимодействия определена его классификация на собственный (отчисления от региональных и местных налогов и сборов; неналоговые доходы), привлеченный (источниками создания которого являются федеральные налоги и сборы, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ в порядке, определяемым ежегодно Федеральным Законом о федеральном бюджете на

очередной финансовый год и перечисления в виде финансовой помощи из федерального бюджета) и совокупный (суммарный объем всех источников);

- сформирована система оценочных коэффициентов бюджетного потенциала с заданным диапазоном значений, позволяющих определить уровень бюджетной автономии, устойчивости, результативности и обеспеченности населения бюджетными ресурсами; выработаны требования и критерии, которым должны соответствовать разработанные оценочные показатели;

- предложено включить в состав параметров оценки бюджетного потенциала региона категорию бюджетного риска и разработан алгоритм оценки влияния рискообразующих факторов на бюджетные показатели;

- на основе налогового, трансфертного и инвестиционного регулирования процесса формирования бюджетного потенциала регионов определены направления укрепления его финансовых источников.

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью их использования в деятельности органов государственного и регионального управления при разработке и реализации мероприятий по планированию параметров бюджетного потенциала регионов, программ финансовой стабилизации территорий, новых схем межбюджетного выравнивания, внедрения диагностики и мониторинга бюджетных процедур с целью оценки финансового состояния и качества управления финансами регионов РФ.

Основные положения диссертации могут использоваться в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансы», «Бюджетная система».

Апробация основных результатов исследования. Основные положения диссертации докладывались на 10 Международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы модернизации экономики России в XXI веке» (г. Москва, 2008); Международной научно-практической конференции «Тенденции развития современного общества: пути

преодоления экономического кризиса». (г. Саратов, 2009); Международной научно-практической конференции «Тенденции развития экономического и образовательного пространства: мировой опыт, инновации, российские особенности» (г. Великий Новгород, 2009).

Различные аспекты исследуемой проблемы нашли отражение в научных статьях автора, опубликованных в периодических научных изданиях и сборниках научных трудов. Всего по теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 3,7 п.л.

Логика изложения и структура работы. Исследование включает теоретическое обоснование экономического содержания бюджетного потенциала, анализ источников его формирования во взаимосвязи с системой межбюджетных отношений, разработку методических основ оценки параметров его развития с учетом бюджетных рисков и выработку практических рекомендаций по расширению финансовых потоков формирования бюджетного потенциала региона. В соответствии с логикой исследования диссертация включает введение, три главы, заключение, список использованной литературы и приложения.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ

Развито понятие сущности и содержания бюджетного потенциала региона; в зависимости от источников его формирования, их взаимосвязи и взаимодействия определена его классификация на собственный, привлеченный и совокупный

Принципы и условия построения рыночной экономики формируют определенные требования не только к деятельности предпринимательских структур, но и отдельных субъектов Российской Федерации, для достижения позитивного функционирования которых необходимо обладать финансовой самостоятельностью, независимостью, платежеспособностью и кредитоспособностью, быть устойчивыми к изменениям внутренней и внешней рыночной среды. Реализация изложенных требований служит базой для проведения единой социально-экономической политики на всей территории страны и необходима для избежания или хотя бы минимизации рисков, которые являются неотъемлемой частью рынка и непременным атрибутом рыночных отношений, влияют на успешность текущей деятельности и формирование экономической стратегии развития субъектов РФ.

В финансовой системе субъекта Российской Федерации основным звеном, обеспечивающим устойчивое его финансовое состояние как самостоятельного государственного образования, является бюджетная система региона, характеризующаяся определенными параметрами, которые могут быть выражены через бюджетный потенциал, формирующийся в процессе взаимодействия финансовых потоков имеющих различные источники образования и функциональное назначение. Уровень развития бюджетного потенциала, его масштабы, размерность, индексные характеристики непосредственно влияют на возможности субъектов РФ предоставлять бюджетные услуги населению в части образования, здравоохранения, выполнять региональные социально-экономические программы, создавать общие благоприятные условия жизни с учетом потребностей населения конкретных регионов.

В работе определено, что бюджетный потенциал субъекта РФ, исходя из источников его создания, можно условно охарактеризовать как собственный (первичный потенциал), который формируется за счет региональных и местных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также неналоговых доходов получаемых от государственной (органов власти субъектов РФ) и муниципальной собственности. Далее следует выделять бюджетный потенциал, источниками создания которого являются федеральные налоги и сборы, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ в порядке, определяемым ежегодно Федеральным Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и доходы, получаемые бюджетами субъектов РФ в виде безвозмездных поступлений из федерального бюджета (дотации, субсидии, субвенции). Формируемый таким образом бюджетный потенциал можно определить как привлеченный. Собственный и привлеченный бюджетный потенциал можно охарактеризовать как совокупный бюджетный потенциал. Подобная структуризация бюджетного потенциала региона позволяет дать его поэлементный состав, отражающий определенный источник финансирования и оценить долю каждого из них в совокупном бюджетном потенциале.

Процесс формирования трех составляющих бюджетного потенциала региона представлен на рисунке 1.

Как показано в работе, на протяжении ряда последних лет на федеральном и региональном уровнях существенное значение придается вопросам формирования собственных источников развития субъектов Российской Федерации, их финансово-экономической базы.

Но, пока эта важная проблем далека от решения, вследствие того, что налоговые поступления от региональных и местных налогов очень незначительны в общих объемах налогов и не могут рассматриваться как основной источник формирования бюджетного потенциала на уровне субъектов РФ, неналоговые доходы тоже не играют ключевой роли как источники формирования бюджетного потенциала, так как собственность

региональных органов власти зачастую используется неэффективно и в связи с этим доходы от нее невелики.

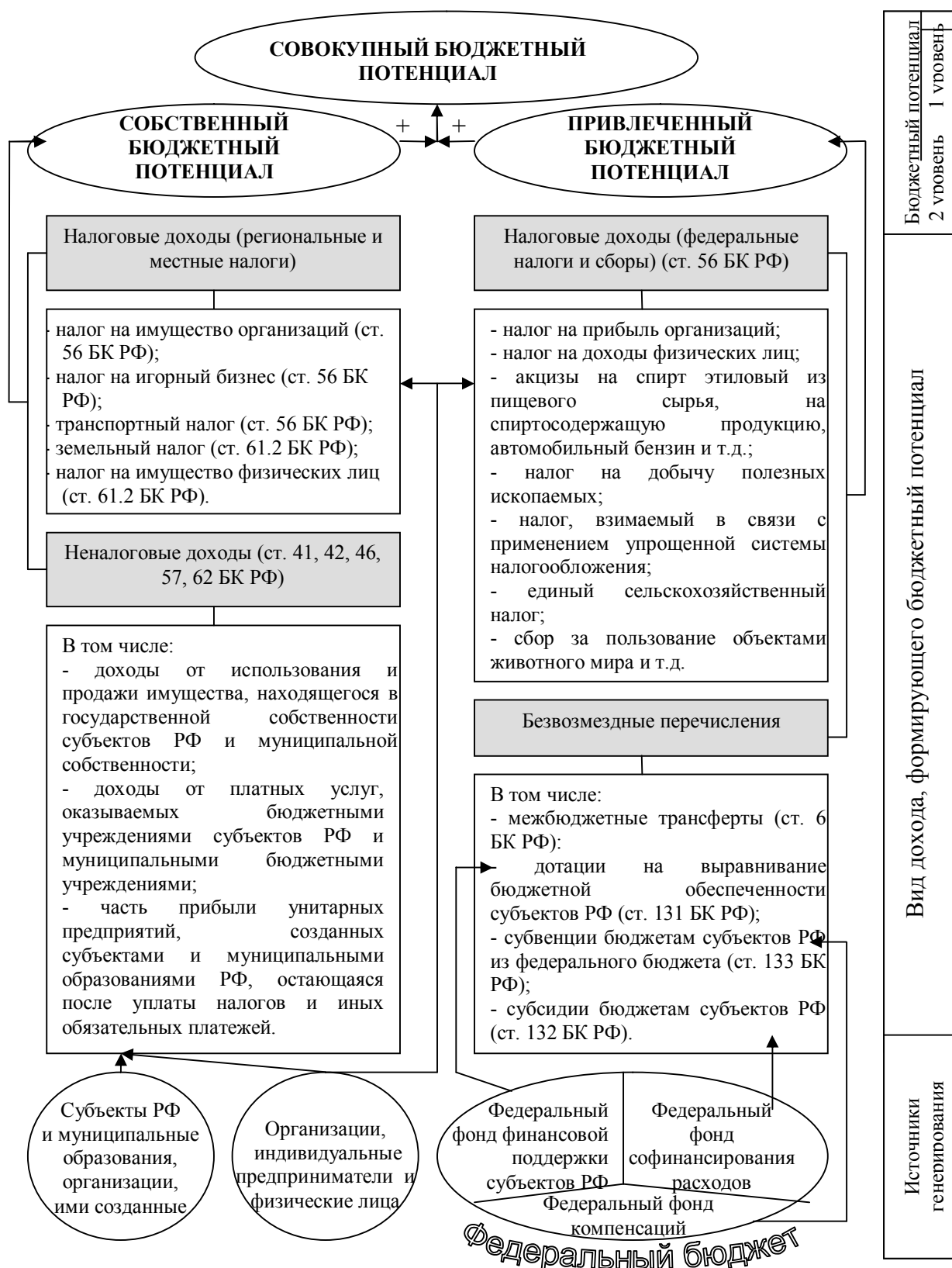
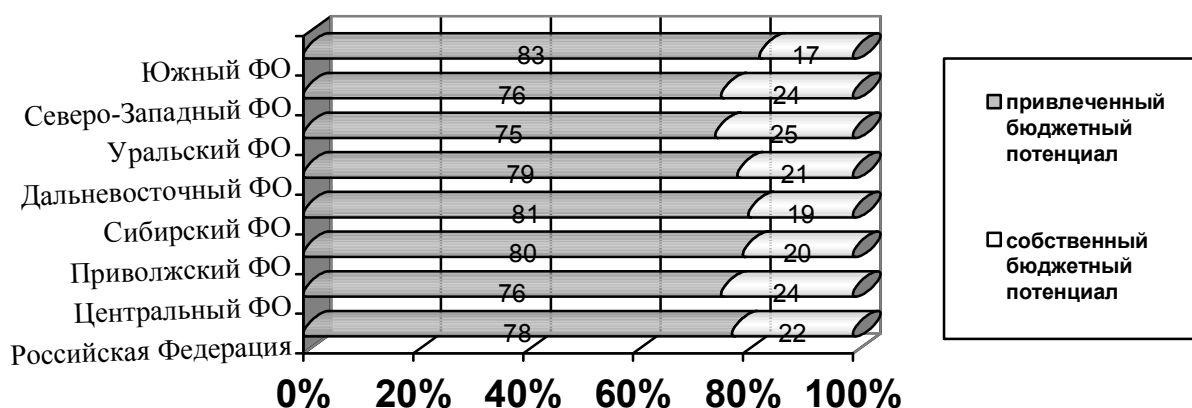


Рис. 1. Модель формирования совокупного бюджетного потенциала субъекта Российской Федерации

Уточнения, внесенные в Бюджетный Кодекс РФ в 2008г. в соответствии с которыми к собственным доходам бюджетов субъектов РФ относятся различные виды безвозмездных финансовых поступлений, за исключением субвенций из Федерального и региональных фондов компенсаций создают для субъектов РФ еще более мягкие условия их существования, поскольку финансовая помощь из центра не связывается с результатами управленческой и экономической деятельности на уровне региона и ее предоставление также не предполагает оценки эффективности бюджетных расходов субъекта РФ. В результате учет в составе собственных доходов бюджета безвозмездных перечислений (кроме субвенций) почти в 2 раза увеличивает показатели покрытия расходов собственными доходами на уровне субъектов РФ.⁶

Следуя структуре бюджетного потенциала региона, представленного на рис.1 оценим его масштабы. Для упрощения процедуры оценки сгруппируем субъекты РФ в федеральные округа и в этом разрезе определим долю собственного и привлеченного бюджетного потенциала в совокупном его объеме (рис. 2).



Источник: Рассчитано автором по: www.roskazna.ru

Рис. 2. Структура бюджетного потенциала.

Как видно из рисунка 2 основная доля совокупного бюджетного потенциала формируется за счет привлеченных средств: поступлений от

⁶ Ларина С.Е. Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. – М.: Наука, 2009, с.218.

федеральных налогов и финансовой помощи из федерального бюджета и варьируется в разрезе федеральных округов от 75% до 83%.

Более детализированный анализ по субъектам Российской Федерации, проведенный в диссертации показал, что эти значения в целом отражают реальную картину формирования совокупного бюджетного потенциала и в разрезе конкретных субъектов Российской Федерации, что еще раз подтверждает вывод о необходимости изменения системы бюджетных взаимоотношений федеральных органов власти с субъектами РФ, переориентация их на более жесткие условия и принципы получения нецелевых межбюджетных трансфертов с привязкой к эффективности и результативности оказываемых за их счет бюджетных услуг. С этих позиций представляется целесообразным хотя бы в порядке эксперимента перейти от действующего в настоящее время расчетного механизма выделения межбюджетных трансфертов (прежде всего дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности) к системе государственного заказа, при которой трансферты будут выделены только тем субъектам Российской Федерации, которые могут обеспечить высокое качество предоставления бюджетных услуг.

Сформирована система оценочных коэффициентов позволяющая охарактеризовать уровень развития бюджетного потенциала региона

Для создания условий для развития бюджетного потенциала, повышения эффективности его использования необходимо проводить оценку всех формирующих его финансовых потоков и обеспечивать их эффективное управление органами власти субъектов федерации и муниципалитетов. В настоящее время пока еще не разработана система оценочных показателей, с помощью которой можно определять не только текущий уровень развития бюджетного потенциала, но и прогнозировать тенденции его изменения. С этой целью необходимо определение наиболее важных показателей, которые бы достаточно полно отражали масштабы бюджетного потенциала, сформированного на территории определенного субъекта РФ и

предоставляли возможности для его сопоставления с другими субъектами РФ и структурными составляющими других стран с федеративным государственным устройством (например, штатами в США или землями в Германии).

В диссертации разработан алгоритм оценки уровня развития бюджетного потенциала региона, представленный на рис. 3.



Рис. 3. Алгоритм оценки бюджетного потенциала региона

Для характеристики развития бюджетного потенциала конкретных регионов и проведения сравнительного анализа между ними в работе определена система оценочных показателей, включающая: общие показатели, позволяющие охарактеризовать экономическое развитие региона и производные финансовые коэффициенты по размерности которых можно судить об уровне бюджетного потенциала.

Общие показатели:

- объем валового регионального продукта;
- численность населения региона;
- сальдированный финансовый результат;
- общая сумма бюджетных доходов;

- общая сумма бюджетных расходов;
- сумма дефицита бюджета;
- доходы от региональных и местных налогов и неналоговые доходы, формирующие собственный бюджетный потенциал региона;
- бюджетные доходы, получаемые за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи из федерального бюджета (условно названные «регулирующие» доходы), которые формируют привлеченный бюджетный потенциал.

Производные финансовые коэффициенты:

- коэффициент соотношения объемов финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета и «собственных (налоговых) доходов»;
- коэффициент автономии, характеризующий соотношение между налоговыми бюджетными доходами и общей суммой бюджетных доходов;
- коэффициент дефицитности бюджета, определяемый как соотношение между дефицитом бюджета и общим объемом его доходов (без учета безвозмездных поступлений);
- коэффициент бюджетной результативности региона, рассчитываемый как отношение между общей суммой бюджетных доходов и численностью населения региона;
- коэффициент бюджетной обеспеченности региона, определяемый соотношением между общей суммой бюджетных расходов и численностью населения региона.

Помимо представленных показателей, использование которых даст возможность получения целостного представления об уровне развития бюджетного потенциала конкретного субъекта РФ, можно также сформировать массив показателей, с помощью которых мы получим конкретизацию налоговой составляющей бюджетного потенциала. Для этого целесообразно выбрать следующие показатели:

- фактический объем налоговых поступлений в бюджет региона;

- удельные налоговые поступления, определяемые как отношение между объемами налоговых поступлений и численностью населения региона;
- уровень налогового бремени региона, рассчитываемый как отношение объема налоговых поступлений к валовому региональному продукту.

Основные критерии, которым должны соответствовать разрабатываемые показатели следующие:

- полнота охвата экономических и финансовых результатов деятельности регионов, складывающихся в тенденцию;
- системность по срокам, охвату вопросов, приемам, взаимосвязи показателей;
- оперативность, то есть по результатам анализа должна осуществляться разработка рекомендаций, на основе которых можно оперативно влиять на анализируемые показатели, процессы;
- объективность, что должно обеспечиваться обоснованным подбором информации, которая способна дать всестороннюю характеристику всей совокупности причин изучаемых явлений.

При расчете коэффициентов целесообразно определить диапазоны их значений, принимая во внимание сложившуюся зарубежную практику, действующие положения законодательно-нормативной базы в этой части, опыт работы некоторых регионов Российской Федерации и мнения экспертов. Так, например, рекомендуемым для коэффициента автономии является ограничение $K_a \geq 0,5$. Это означает, что структура бюджета оптимальна в том случае, если более половины доходов формируется за счет налоговых источников субъекта.

Коэффициент дефицитности бюджета может быть определен исходя из действующих норм бюджетного законодательства и находиться в пределах $\leq 0,15$ для бюджета субъекта РФ и $\leq 0,10$ для местного бюджета.⁷

⁷ Бюджетный кодекс РФ. Ст. 92.1. КонсультантПлюс.

Для установления качества структуры бюджетного потенциала необходимо обоснование критерия устойчивости бюджета. Этот показатель может определяться долей налоговых доходов в общей сумме доходов бюджета (через использование коэффициента автономии) и показателями, характеризующими дефицитность бюджета (коэффициент дефицитности). В зависимости от соответствия предлагаемых для оценки устойчивости бюджета показателей установленным ограничениям можно выделить следующие типы устойчивости бюджета:

- 1) абсолютно устойчивое состояние, которое задается условиями:

$$\begin{cases} Ka \geq 0,5 \\ K\partial \leq 0,1 - 0,15 \end{cases}$$

- 2) нормальное состояние, которое задается условиями:

$$\begin{cases} Ka \leq 0,5 \\ K\partial \leq 0,1 - 0,15 \end{cases}$$

При этом допускается, если одно из двух последних неравенств не будет выполняться.

- 3) неустойчивое состояние, которое задается условиями:

$$\begin{cases} Ka \leq 0,5 \\ K\partial \geq 0,1 - 0,15 \end{cases}$$

Тип устойчивости бюджета определяется исходя из соответствия бюджетных коэффициентов принятым ограничениям. Наиболее благополучной является такая ситуация, при которой уровень дефицита бюджета соответствует законодательно установленному и в структуре доходов бюджета преобладают собственные средства.

Предложено использование при определении бюджетного потенциала региона категории «бюджетный риск», разработан алгоритм оценки бюджетного риска

В настоящее время в Бюджетном Кодексе РФ и других законодательных актах, регулирующих бюджетную систему и бюджетные отношения, не закреплено такое понятие, как бюджетный риск, регионы не проводят его оценку, а ограничиваются проведением социально-экономического и финансового анализа. Не получил в настоящее время

распространения вопрос выделения и анализа факторов, оказывающих определяющее влияние на наличие бюджетного риска, хотя неопределенность бюджета, т.е. неизвестность, вызванная политическими, экономическими и природными факторами, приводит к повышению степени бюджетного риска.

В общем смысле под риском понимают возможность наступления некоторого неблагоприятного события, влекущего за собой возникновение различного рода потерь. В условиях рыночной экономики риск недополучения средств в бюджет любого уровня, а, следовательно, и риск недофинансирования очень велик, поэтому на практике часто складываются ситуации бюджетного риска. Он может возникнуть при разработке и исполнении бюджета любого уровня, поскольку различные виды рисков сопровождают практически все виды финансовых операций и все направления деятельности участников финансовой системы региона.

В ходе оценки риска бюджета необходимо определять вероятность его появления, а также проводить количественную и качественную оценку его влияния на бюджетный потенциал региона, проведение которой безусловно является очень сложной задачей, так как величину возможных потерь для бюджета трудно предвидеть и при определении бюджетного риска необходимо отталкиваться от возможных финансово-экономических основ его генерирования. Вместе с тем, формирование методики оценки влияния рискообразующих факторов на бюджетные показатели призвано способствовать повышению объективности, достоверности и исполняемости планов налоговых и других доходов бюджетов, их расходов.

В диссертации показано, что для оценки бюджетного риска можно использовать предложенные выше финансовые коэффициенты. В работе был проведен расчет финансовых коэффициентов, характеризующих уровень развития бюджетного потенциала 83 субъектов РФ.⁸

⁸ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб./ Росстат. – М., 2008, с.56, 840, 844; www.goskazna.ru

1. Коэффициент автономии (K_a), который рассчитывается:

$$K_a = \frac{D_c}{D},$$

где D – общая сумма бюджетных доходов, млн. руб.

D_c - собственные (налоговые) бюджетные доходы, млн. руб.

Нормативным для коэффициента автономии для субъектов РФ, как уже отмечалось выше, является ограничение $K_a \geq 0,5$. Результаты расчетов позволили выявить следующие тенденции. В Центральном федеральном округе (ЦФО) в 2007г. у 13 регионов из 18 $K_a \geq 0,5$, в 2009г., у 15 регионов из 18 $K_a \geq 0,5$. По сравнению с 2007г. число регионов с $K_a \geq 0,5$ в ЦФО увеличилось на 2 региона (Костромская область и Калужская область), что говорит о положительной динамике.

В Северо-Западном федеральном округе (СЗФО) в 2007 и 2009гг. у 10 регионов из 11 $K_a \geq 0,5$.

В Южном федеральном округе (ЮФО) в 2007г. только у 3 регионов из 13 $K_a \geq 0,5$. По сравнению с 2007г. число регионов с $K_a \geq 0,5$ в ЮФО увеличилось на 2 региона (Астраханская область и Ставропольский край), что говорит о положительной динамике.

Следует отметить, что 19 января 2010 г. был образован новый Северо-Кавказский федеральный округ, выделенный из состава Южного федерального округа. Образование данного округа стало первым изменением числа федеральных округов с момента их учреждения в 2000г. и в настоящее время в состав ЮФО входят Адыгея, Калмыкия, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

В Приволжском федеральном округе (ПФО) в 2007г. у 8 регионов из 14, а в 2009г. у 10 регионов из 14 $K_a \geq 0,5$ за счет увеличения коэффициента автономии в Республике Марий Эл и Пензенской области.

В Уральском федеральном округе (УФО) в 2007 и 2009гг. у 5 регионов из 6 $K_a \geq 0,5$.

В Сибирском федеральном округе (СФО) в 2007г. у 6 регионов из 12 $K_a \geq 0,5$, в 2009г. у 7 регионов из 12 $K_a \geq 0,5$ за счет Омской области, что говорит о положительной динамике.

В Дальневосточном федеральном округе (ДФО) в 2007г. у 2 регионов из 9, в 2009г. у 3 регионов из 9 $K_a \geq 0,5$ за счет Сахалинской области.

Соответственно у остальных регионов РФ (в 2009г. примерно у 34% от общего количества регионов) наблюдается $K_a < 0,5$, что говорит о том, что доля (процент) налоговых доходов являющихся наиболее устойчивыми источниками формирования бюджетного потенциала ниже нормативного значения, что генерирует существенные бюджетные риски недополучения доходов бюджетов. Таким образом, общее количество таких регионов равно 28:

$$83 \text{ региона} - 15 \text{ ЦФО} - 10 \text{ СЗФО} - 5 \text{ ЮФО} - 10 \text{ ПФО} - 5 \text{ УФО} - 7 \text{ СФО} - 3 \text{ ДФО} = 28$$

Вместе с тем наблюдается положительная тенденция, характеризующаяся ростом количества регионов, способных обеспечить более половины доходов за счет собственных источников, которые в 2009г. составили 66% от общего количества регионов РФ по сравнению с 43% в 2007г.

2. Коэффициент соотношения объемов финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета и собственных (налоговых) доходов ($K_{p.c.}$), который рассчитывается:

$$K_{p.c.} = \frac{D_p}{D_c},$$

где D_p - объемы финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета, млн.руб.;

D_c - собственные (налоговые) бюджетные доходы, млн.руб.

Наименьшее значение данного коэффициента говорит о высоком уровне финансовой самостоятельности региона. Пороговым для коэффициента соотношения объемов финансовой помощи, поступающей из

федерального бюджета и собственных (налоговых) доходов прием ограничение $K_{p.c.} \leq 0,15$.

В соответствии с этим ограничением в 2007г. из 83 регионов у 11 регионов значение $K_{p.c.} \leq 0,15$, в 2009г. сложилась тенденция увеличения числа субъектов РФ, преимущественно использующих финансовую помощь из федерального центра при формировании совокупного бюджетного потенциала. В результате лишь 4 из 83 регионов имеют значение $K_{p.c.} \leq 0,15$.

Таблица 1

Регионы РФ с рекомендуемым (нормативным) значением коэффициента соотношения объемов финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета и собственных (налоговых) доходов

№	Субъект РФ	2007	2009
1	Липецкая область	0,14	
2	г.Москва	-0,20	0,06
3	Вологодская область	0,12	
4	Ненецкий авт.округ	0,10	
5	г.Санкт-Петербург	0,09	
6	Самарская область	0,11	
7	Челябинская область	0,15	
8	Свердловская область	0,11	
9	Тюменская область	0,06	0,06
10	Ямало-Ненецкий авт.округ	0,05	0,13
11	Ханты-Мансийский авт.округ-Югра	0,04	0,07

Представленные в таблице 1 данные свидетельствуют о существенном уменьшении числа регионов с достаточным уровнем финансовой самостоятельности. И по состоянию на 2009г. в РФ только 4 региона могут обеспечить финансовую самостоятельность за счет устойчивых налоговых поступлений.

3. Коэффициент бюджетной результативности региона ($K_{б.р.}$), который рассчитывается:

$$K_{б.р.} = \frac{Д}{Ч},$$

где $Ч$ – численность населения субъекта РФ, млн.чел.

$Д$ – общая сумма бюджетных доходов, млн.руб.

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

По сравнению с 2007г. в 2009г. данный коэффициент остался неизменным. В каждом из федеральных округов остались лидеры по значению этого показателя, т.е. по сумме доходов, приходящихся на одного человека ведущими являются в ЦФО – г.Москва, в СЗФО - Ненецкий авт.округ, в ЮФО - Чеченская Республика, в ПФО - Республика Татарстан, в УФО -Ямало-Ненецкий авт.округ, в СФО - Республика Алтай, в ДФО - Чукотский авт.округ.

4. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения ($K_{б.о.}$), который рассчитывается:

$$K_{б.о.} = \frac{P}{Ч},$$

где $Ч$ – численность населения субъекта РФ, млн.чел.

P – общая сумма бюджетных расходов, млн.руб.

Чем выше значение данного показателя, тем больше сумма расходов, приходящаяся на одного человека в рассматриваемом регионе. Вместе с тем, нельзя говорить о корреляции данного коэффициента с K_a или $K_{п.с.}$.

В целом по сравнению с 2007г. в 2009г. данный коэффициент существенно не изменился в разрезе федеральных округов и субъектов РФ и можно констатировать, что регионы с высоким значением коэффициента бюджетной результативности совпадают с регионами с высоким значением коэффициента бюджетной обеспеченности населения.

5. Удельные налоговые поступления $НП_{чел}$ рассчитываются:

$$НП_{чел} = \frac{НП}{Ч},$$

где $НП$ – фактическая сумма налоговых поступлений, млн.руб.

$Ч$ – численность населения субъекта РФ, млн.чел.

Оценка удельных налоговых поступлений имеет огромное значение для выявления перспектив изменения финансового положения в регионе, поскольку этот показатель учитывает, с одной стороны, прогнозную

величину поступлений от всех категорий налогоплательщиков, с другой, - отражает наполняемость регионального бюджета налоговыми доходами.

Соответственно, самое высокое значение $НП_{чел}$ наблюдается в ЦФО – г.Москва, в СЗФО - Ненецкий авт.округ, в ЮФО – Краснодарский край, в ПФО – Самарская область, в УФО - Ямало-Ненецкий автономном округе, в СФО – Красноярский край, в ДФО - Чукотском автономном округе.

Следует отметить, что число регионов с высоким удельным весом налоговых поступлений в целом остался неизменным. Изменился лишь абсолютный показатель в каждом из регионов.

6. Следующим показателем, с помощью которого можно охарактеризовать развитость бюджетного потенциала является доля налоговых поступлений региона в валовом региональном продукте (ВРП). Эта характеристика является общепринятой и отражает налоговую нагрузку.

Налоговая нагрузка H_r рассчитывается:

$$H_r = \frac{НП}{ВРП},$$

где $НП$ – фактическая сумма налоговых поступлений, млн.руб.

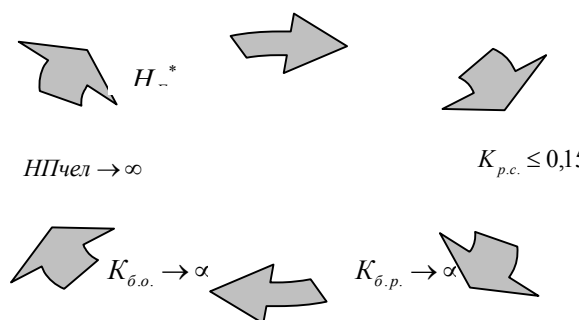
$ВРП$ – валовой региональный продукт, млн.руб.

Налоговая нагрузка в среднем по рассматриваемым регионам равносильна, что является интересным фактом для исследования причин различий в уровне собираемости налогов и доле расходов, приходящихся на одного человека. Получается, что в анализируемых регионах не прослеживается четкой зависимости между этими показателями, что, в свою очередь, говорит о несовершенстве бюджетного процесса. Необходимо на практике реализовать принцип безусловного исполнения действующих расходных обязательств, ряд из которых остается недооцененным. Принятие новых расходных обязательств должно сопровождаться расчетами средств, необходимых для их исполнения не только в очередном году и плановом периоде, но и за его пределами.

Представленная система показателей (коэффициентов) позволяет проводить всестороннюю оценку бюджетного риска конкретного региона, определять возможности его снижения. Проведенные расчеты предложенных показателей по 83 субъектам Российской Федерации дали основания для вывода о существенном их разбросе, что свидетельствует о серьезной дифференциации финансовых условий существования бюджетных систем в каждом конкретном регионе и исходя из этого уровней бюджетных рисков, сопровождающих их функционирование. Располагая информацией о риске бюджета, то есть его изменчивости, органы власти соответствующего уровня имеют реальную возможность принимать действенные меры по более эффективному управлению соответствующим бюджетом. Поэтому для органов власти субъектов РФ и местного самоуправления важно оценить степень бюджетного риска и определить его величину.

В работе предложен алгоритм оценки бюджетного риска, представляющего последовательность расчета конкретных финансовых коэффициентов (рис.3).

Таким образом, при выполнении всех условий рис. 3 бюджетный риск будет минимален. Отклонение одного или более коэффициентов от нормативных значений ведет к увеличению потенциального бюджетного риска.



* H_{Γ} - не оказывает существенного влияния при расчете

Рис.3 Алгоритм оценки бюджетного риска

Следует отметить, что в условиях кризисной ситуации, полная статистическая оценка которой пока еще отсутствует, могут кардинально измениться экономические основы формирования бюджетного потенциала

регионов, но с помощью мониторинга финансовых коэффициентов, обоснованных в данном исследовании они могут быть оперативно проанализированы и на этой базе сделаны выводы и выработаны рекомендации по минимизации бюджетных рисков в субъектах РФ.

На основе налогового, трансфертного и инвестиционного регулирования процесса формирования бюджетного потенциала регионов определены направления укрепления его финансовых источников

В работе показано, что основное регулирующее воздействие на возможность наполнения совокупного бюджетного потенциала регионов оказывают налоговые поступления и межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и субвенции). Поэтому основными формами прямого воздействия на параметры бюджетного потенциала выступают налоговое и трансфертное регулирование.

Анализ процесса налогового регулирования бюджетного потенциала региона, проведенный в диссертации, показал, что в настоящее время отсутствует научное обоснование разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней, что не позволяет выявить принципы отнесения налогов к федеральным, региональным и местным. Как правило, к федеральным отнесены налоги, обеспечивающие наиболее значимые доходные поступления, некоторые из которых в порядке перераспределения зачисляются в субфедеральные бюджеты (налоги на прибыль, доходы). Региональные и местные налоги представлены в основном имущественным налогообложением (налоги на имущество организаций и физических лиц, земельный налог, транспортный налог). Поступления от налога на игорный бизнес в последние годы существенно сократились, в связи с выводом этого бизнеса в специально отведенные зоны. Вместе с тем зарубежная практика показывает, что на уровне регионов кроме имущественных налогов в создании бюджетного потенциала существенную роль в качестве дополнительного финансового источника играют налоги на доходы

(корпоративные и личные), которые зачастую даже выступают альтернативой имущественных налогов. В работе показано, что введение дополнительных стабильных доходных источников при формировании бюджетного потенциала региона может существенно усилить его финансовую устойчивость и ослабить зависимость от федерального центра в части использования источников формирования собственного бюджетного потенциала.

Следующая форма, имеющая прямое воздействие на бюджетный потенциал, – финансовое (трансфертное) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов. Эта форма оказывает двоякое воздействие на процесс формирования бюджетного потенциала регионов, увеличивая с одной стороны его масштабы до необходимых размеров, с другой стороны усиливающаяся трансфертная составляющая проводимой государством бюджетной политики и растущие объемы трансфертов порождают иждивенчество региональных органов власти и фактически являются компенсацией неэффективно проводимого ими финансового менеджмента.

Федеральный бюджет в настоящее время по сути является основным финансовым источником создания бюджетного потенциала регионов, что противоречит задачам проводимой бюджетной реформы и сформулированным в Бюджетном кодексе РФ основным принципам построения бюджетной системы – достижению самостоятельности и самообеспеченности регионов. Для выполнения данных принципов необходимо дать новый импульс для развития регионов, в направлении создания финансово-экономической базы формирования налоговых доходов адекватных потребностям регионального бюджета. Это положение определило сформулированные в работе формы косвенного воздействия на процесс формирования бюджетного потенциала региона через инвестиционное его регулирование. За счет инвестиционной составляющей, используя методы стимулирующего характера в части налогообложения, включения инвестиционных проектов в целевые комплексные программы развития

регионов могли бы решаться вопросы создания собственного бюджетного потенциала.

Инвестиционное регулирование, выражающееся в привлечении бюджетных средств в организации различных видов экономической деятельности, действующих на территории региона, позволяет оказывать много направленное воздействие на социально-экономическое развитие региона, условия формирования бюджетного потенциала за счет укрепления собственной финансовой базы бюджета региона, так как в результате ожидается эффект приращения налоговых доходов, а также при инвестировании бюджетных организаций возможно укрепление неналоговых источников доходов.

При определении приоритетов инвестирования можно выделить несколько основных подходов, применяемых при решении этой проблемы:

- первый можно назвать точечным, он основывается на теории полюсов роста и состоит в определении и поддержке зон опережающего экономического роста, которые должны служить «локомотивами» развития для всего региона. В этом аспекте актуальным представляется формирование и внедрение в экономику региона инфраструктурно -индустриальных кластеров в качестве стимулирующих инвестиционную активность факторов;

- второй подход состоит в политике диверсификации регионального хозяйства, расширении и усложнении производственной структуры региона, он нацеливается не на отдельные точки роста, а на изменение всей производственно-пространственной структуры региона.

- третий подход предполагает реализацию межрегиональных инвестиционных проектов основанных на взаимных интересах и выходящих за рамки отдельного региона.

При реализации различных подходов к инвестированию бюджетные средства выступают приоритетными источниками, но возможно также - комбинированное инвестирование, основанное на механизме государственно-частного партнерства.

Следует также отметить, что отличительная черта государственного инвестирования состоит в том, что данная форма государственной поддержки обладает стимулирующим характером воздействия на экономику региона, а не пассивным, как бюджетные трансферты. Такая ориентация предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа регионов – получателей трансфертов из ФФПР и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

Заключение

Проведенное исследование способствует развитию методологии формирования бюджетного потенциала регионов в условиях финансового кризиса.

В работе на основе сравнительного анализа теоретических взглядов на экономическое содержание категории бюджетный потенциал даны обобщающие характеристики, позволившие уточнить его функциональное назначение и структурные составляющие в зависимости от каналов движения формирующих его финансовых потоков и их источников.

Предложенная в работе система оценочных коэффициентов позволяет оценить параметры развития бюджетного потенциала региона с позиций обеспечения устойчивости региональных бюджетов и предотвращения бюджетных рисков.

В качестве основных мероприятий по укреплению финансовых источников формирования региональных бюджетов определена целесообразность осуществления налогового, трансфертного и инвестиционного регулирования бюджетного потенциала.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Айвазов А.А. Развитие бюджетного федерализма в современной России как экономическая основа обеспечения устойчивости региональных бюджетов. // Вестник ВГНА Минфина России. №3. 2008. – 0,5п.л.
2. Айвазов А.А. Основные направления развития региональной социальной политики. Проблемы модернизации экономики России в XXI

веке. 10 Международная межвузовская научно-практическая конференция 4-6 декабря 2008г. М.: ВГНА Минфина России. 2009.-0,2 п.л.

3. Айвазов А.А. Экономическое содержание бюджетного и налогового потенциала регионов. // Вестник ВГНА Минфина России. №2. 2009. – 0,5 п.л.

4. Айвазов А.А. Финансово-экономические механизмы повышения самообеспеченности региона. Тенденции развития современного общества: пути преодоления экономического кризиса. Материалы международной научно-практической конференции. Саратовский государственный социально-экономический университет. Часть 1. Саратов. 2009. – 0,3 п.л.

5. Айвазов А.А. Методические подходы к оценке уровня финансовой устойчивости муниципального бюджета. // Тенденции развития экономического и образовательного пространства: мировой опыт, инновации, российские особенности. Сборник научных трудов / Под ред. Грековой Г.И., Макаревич А.Н., Мозуль Л.Н., Фихтнер О.А. НовГУ им. Ярослава Мудрого – Великий Новгород. 2009. -0,3 п.л.

6. Айвазов А.А. Бюджетирование региона с учетом качественных и количественных характеристик бюджетного риска. // Проблемы преобразования и регулирования экономики России: Сб. научн. трудов. Вып.1 / Под ред. д.э.н., проф. Л.А. Аносовой, М. ВГНА Минфина РФ, 2010. - 0,3 п.л.

в том числе в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

7. Айвазов А.А. Методические подходы к оценке бюджетно-налогового потенциала региона. // Аудит и финансовый анализ. №5. 2009. - 0,5 п.л.

8. Айвазов А.А. Оценка и направления развития бюджетного потенциала субъекта Российской Федерации. // Аудит и финансовый анализ. № 6. 2009 – 0,6 п.л.

9. Айвазов А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона. // Аудит и финансовый анализ. № 1. 2010 – 0,5 п.л.

Напечатано с готового оригинал-макета.
Издательский центр ГОУ ВПО «ВГНА Минфина России»
Лицензия ИДК 00510 от 01.12.99 г.
Тираж 100 экз. Заказ № 0225
Подписано в печать 19.10.2010
Тел/факс 371-45-66.
109456, Москва, Вешняковский 4-й пр-д. д.4