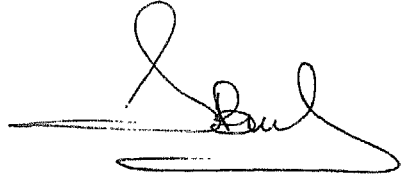


На правах рукописи



ШВЕЦОВ КОНСТАНТИН ВАЛЕНТИНОВИЧ

**УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ СУБСИДИРОВАНИЕМ
РЕГИОНАЛЬНОГО БИЗНЕСА**

(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 Удмуртском государственном университете

Научные руководители:

заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор Боткин Олег Иванович

доктор экономических наук, профессор Боткин Игорь Олегович

Официальные оппоненты:

Каримов Равиль Мухаметович,
доктор экономических наук

Бушмелева Галина Владимировна,
кандидат экономических наук,
доцент

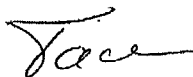
Ведущая организация - Институт экономики УрО РАН (Пермский филиал)

Защита состоится 30 мая 2003 г. в «15» часов на заседании межрегионального диссертационного совета ДМ 212.275.04 в Удмуртском государственном университете по адресу: 426037, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского государственного университета

Автореферат разослан « 29 » апреля 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
профессор



А.С.Баскин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Переход от административно-командной системы к свободному рынку сопровождался децентрализацией экономики и государственного аппарата. При социализме субсидии и налоги с оборота представляли связующее звено между административно установленными ценами и производственными затратами. В результате либерализации цены выросли до уровня рыночных, что должно было привести к сокращению субсидирования. Однако в некоторых отраслях экономики в силу социально-политических факторов сохранилось регулирование цен и, как следствие, необходимость субсидирования бизнеса. Более того, в многоуровневой системе власти уровень субъектов федерации более чувствителен к этим факторам из-за своей близости к населению. Значит, укрепление местных органов власти может в последствии привести к противодействию политике полной либерализации цен.

Российский опыт реформ служит примером того, как децентрализация власти может влиять на проведение экономической политики. Огромные административные и бюджетные полномочия были переданы в России на региональный и местный уровни. В результате принятие решений на региональном уровне стало в достаточной степени независимым от федерального правительства. Регионы проводили эксперименты, используя разные подходы к проведению экономической политики, в частности, степень субсидирования предприятий из территориальных бюджетов сильно различалась среди регионов. Кроме того, региональные власти получили право самостоятельно выстраивать межбюджетные отношения с нижестоящими муниципальными образованияами. Поэтому разделение полномочий между региональной и местной властями значительно различается в региональном аспекте.

Исследование влияния внутрирегиональной налогово-бюджетной децентрализации на субсидирование предприятий из территориальных бюджетов является актуальной проблемой. Региональный опыт субсидирования эко-

номики представляет особый интерес для анализа, поскольку может объяснить способность децентрализованного государства решать проблему структурного дефицита бюджета. Структурный дефицит бюджета обусловлен наследием, полученным Россией от командно-административной системы: неэффективные промышленные гиганты; доходы бюджета, поступающие в основном от государственных монополий; разнообразие внебюджетных фондов и огромный фонд муниципального жилья. В процессе реформ не было предпринято попытки решить проблему структурного дефицита. Вместо этого наиболее обременительные расходы (субсидирование продуктов питания и других товаров, снабжение медикаментами, содержание городского транспорта, предоставление коммунальных услуг) были переложены на нижестоящие бюджеты. Возможно, это создало видимость сбалансированного федерального бюджета, но совсем не способствовало сокращению субсидирования предприятий.

Начиная с 1997 г. Федеральное правительство пытается осуществить новую концепцию реформ, целью которых является упорядочение межбюджетных отношений на уровне региона. Возникает необходимость подвести теоретическую основу под эти реформы в части их влияния на реструктуризацию региональной экономики: выявить эффект децентрализации доходов консолидированного бюджета при существующем разграничении предметов ведения; обосновать разграничивающие источники доходов и расходные полномочия бюджетов регионального и местного уровней, при условии, что реструктуризация региональной экономики будет одним из приоритетов развития.

В результате проведенной в России приватизации многие предприятия перешли из государственной собственности в частную собственность. В то же время, государство все еще поддерживает отношения с частными предприятиями и сохраняет свое влияние на их производственную деятельность. Это обусловлено тем, что органы власти нуждаются в поддержке частного сектора, который платит налоги, участвует в государственных проектах. С другой стороны, власть обеспечивает предприятиям доступ к специфическим ресур-

сам, которые необходимы для их бизнеса. Примерами указанных ресурсов являются лицензии, охрана, юридическая защита, налоговые льготы, помощь в конкурентной борьбе.

Таким образом, властные структуры и частный сектор необходимы друг другу и в определенных ситуациях могут договориться о взаимовыгодном сотрудничестве. Это явление в экономической науке называется *патронажем*. Патронаж над частными предприятиями осуществляют местные (или региональные), а не центральные органы власти.

В то же время государство может поставлять специфические ресурсы в виде общественных благ, так чтобы все пользовались ими в равной мере, например, снижать налоги, инвестировать в инфраструктуру, или развивать судебную систему. Такая политика не является патронажем, поскольку фирмы не должны платить деньги, или прилагать какие-то специфические усилия для получения доступа к новым возможностям (и не лишатся *vis* и спучае неуплаты). Патронаж происходит только в том случае, когда блага, называемые *привилегиями*, предоставляются отдельным фирмам в частном порядке. Одна из задач данной работы состоит в том, чтобы выявить стимулы обеих сторон к установлению и принятию патронажа и оценить экономические последствия таких решений.

В указанном аспекте наиболее сложной и недостаточно разработанной проблемой остается формирование и функционирование бюджетной системы государства и механизмы межбюджетных отношений. Главное противоречие в функционировании системы финансовой поддержки регионального бизнеса состоит в том, что оно осуществляется по различным (не связанным друг с другом) направлениям. Отсюда - несбалансированность всей системы, выражающейся учетом одних бюджетных потребностей и отсутствием возможностей других.

Другая проблема связана с осуществлением превышения обязательств государства над возможностями его бюджетной системы. К числу таких обязательств относятся: правовые акты, предусматривающие социальные льготы

и гарантии различным группам населения; федеральные программы развития регионов; обязательства по финансированию объектов, переданных на баланс местных органов власти; другие действия в системе субсидирования бизнеса.

Наконец, отсутствие единообразного механизма межбюджетных отношений в регионах порождает дополнительные проблемы в реализации бюджетной политики государства.

Диссертационное исследование соответствует пункту 5.17 научного направления классификации ВАК (региональная экономика) - региональное стратегическое планирование, региональные проблемы развития, экономические проблемы федерализма, экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации, проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте, экономические проблемы местного самоуправления.

Степень разработанности проблемы. В теоретическом плане, в теологии либеральных реформ российской экономики была предпринята неверная установка. Экономическая политика формируется под влиянием ложной дилеммы: либо рыночная экономика, либо государственное регулирование. Неправильная постановка вопроса экономической политики предопределила ошибки в выборе и использовании инструментов государственного регулирования. В действительности, эффективная работа механизмов рыночной саморегуляции достигается достаточно жестким государственным воздействием, которое касается не только исполнения хозяйственного законодательства, но и формирования инфраструктуры рынка, обеспечения конкуренции, финансово-бюджетного устройства, денежного обращения, налоговой политики, структуры бизнеса.

Наиболее сложной и недостаточно разработанной проблемой, без решения которой невозможно формирование рыночного хозяйства, остается слабое развитие инфраструктуры рынка и базовых элементов рыночной среды на микро- и макроуровнях. Либерализация российской экономики не привела к свободной конкуренции и повышению эффективности рыночных отношений,

их управляемости при активном участии государства. Произошло повсеместное сращивание части деловых кругов с властными структурами, разделение рынков и сфер влияния между наиболее могущественными группировками в регионах, резко возросло значение теневой экономики, особенно в сфере финансовых отношений.

Одну из опорных позиций экономического роста занимает стратегия бюджетного субсидирования регионального бизнеса, определяющая перспективу развития регионов и выполнение ею своих функций. Эту проблему активно исследуют многие авторы, в их числе: Г.А. Ковалева, О.И. Боткин, А.Н. Пыткин, И.А. Пыхова, Е.Н Сидорова, Каримов Р.М., Бельтюков В.В.

Недостаточно аргументированным в региональной экономике остается налоговое законодательство, тормозящее развитие производительных сил и не стимулирующее рост и эффективность производства.

Целью настоящего исследования является выявление региональных особенностей развития и регулирования бюджетных отношений в системе бюджетного федерализма в условиях дефицита финансовых ресурсов, вызванных трансформационными и кризисными процессами в экономике и, на этой основе, разработка методики обоснования эффективного субсидирования регионального бизнеса.

Исходя из этой цели, в работе решались следующие **задачи**:

- выявить приоритеты бюджетного субсидирования регионального бизнеса;
- обосновать структурную систему бюджетных отношений в сфере рыночной экономики;
- сформулировать концепцию взаимодействия субъектов бизнеса и региональных бюджетов;
- выявить региональную специфику бюджетных отношений в системе бизнеса;
- обосновать условия формирования регионального бюджета в трансформационном процессе;

- обосновать методические положения формирования бюджетов в условиях дефицита финансовых ресурсов.

Предметом исследования является региональная экономика в системе субъектов бюджетных отношений.

Объектом исследования представлена совокупность субъектов бюджетных отношений в региональной экономике.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составляют труды отечественных и зарубежных авторов по исследуемой проблеме. Общим методологическим принципом в проведении исследования является системный подход к изучению проблем организации бюджетного процесса в регионе; обобщение и научный анализ теоретических, методологических и прикладных разработок в области организации бизнеса и бюджетно-налогового регулирования. Работа базируется на использовании документов государственных органов статистики Российской Федерации и Удмуртской Республики. В работе использованы методические рекомендации ведущих научно-исследовательских учреждений России, занимающихся исследованиями проблем бюджетных отношений и стратегий субъектов экономического развития.

При выполнении работы применялись: экономико-статистический, расчетно-конструктивный, абстрактно-логический **методы исследования**, информационной базой для которых явились нормативно-законодательные документы Российской Федерации и Удмуртской Республики, справочная литература и данные государственной статистики.

Наиболее существенные результаты и их научная новизна. Научная новизна характеризуется постановкой вопроса об особенностях развития и регулирования бюджетных отношений региональной экономики. К частным моментам научной новизны относятся следующие положения:

- систематизация проблем бюджетных отношений на региональном уровне и определение регуляторов бюджетного субсидирования регионального бизнеса. Систематизация государственных расходов и доходов с целью поддержания рыночного саморегулирования и стимулирования отдельных

сфер и отраслей экономики позволила представить классификацию государственных доходов и причин нестабильности финансовой политики государства;

- выявление приоритетов субсидирования бизнеса в экономической системе региона с учетом современных особенностей финансовых отношений регионов с Центром и отражающих государственные и территориальные интересы в социально-экономических процессах. Бюджетный федерализм предполагает систему налоговых и бюджетных взаимоотношений органов государственной власти различных уровней, обеспечивающих реализацию прав субъектов хозяйствования и территориальной общности людей на получение определенного объема социальных услуг;

- обоснование оптимального уровня доходной и расходной части бюджета для гарантирования минимума бюджетной обеспеченности субсидирования бизнеса. При формировании бюджета в новых условиях существенно перераспределяются источники доходов и направления расходов при значительном изменении функций основных звеньев бюджетной системы. Установление общих основ хозяйствования в области финансов означает разграничение прав между субъектами предпринимательской деятельности на доходы территории, на принципы обеспечивающие устойчивость экономического развития территории;

- методика определения эффективности бюджетного субсидирования регионального бизнеса. Исходной базой формирования доходов различных уровней является распределение налогов и обязательных платежей и закрепление их за федеральными, региональными и местными бюджетами. Это обеспечивает не только самостоятельность бюджетов различных уровней, но и активизирует их роль в проведении государственной региональной политики, дает возможность субъектам Российской Федерации без вмешательства центра формировать свои бюджеты.

Практическая значимость работы состоит в полученных результатах, использование которых позволит реально влиять на управление экономикой

региона и обеспечение эффективного регионального бизнеса. Предложенные в диссертации рекомендации в обобщенном виде обосновывают пути совершенствования экономических отношений в регионе.

Апробация результатов исследований автора осуществлялась посредством практического использования в разработке бюджетов УР в 1999-2002 гг., в составлении Программы социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1995-1997 гг., Программ социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1998 - 2000 гг., и на 2001 - 2003 гг. Общий объем печатных работ по теме исследования составляет 4,5 п.л. Результаты исследования доложены на научно-практических конференциях по проблемам экономических и бюджетных отношений регионов и получили положительные отзывы.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, списка литературы и приложений. Список литературы в количестве 130 наименований. Основное содержание работы изложено на 179 страницах машинописного текста, включает 26 таблиц и 6 рисунков.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень разработанности рассматриваемых проблем, определены цель и задачи, предмет и объект исследования; раскрывается научная новизна, практическая значимость полученных результатов и их апробация.

В первой главе - «Теоретическая основа управления социально-экономическим развитием региона» исследованы принципы и методы управления экономическим развитием, уточнены механизмы управления и социально-экономическое содержание управления социально-экономическим развитием региона, исследованы методологические аспекты определения эффективности управления социально-экономическим развитием.

Во второй главе - «Бюджетный механизм субсидирования бизнеса» определена оценка социально-экономического потенциала региона, региональные особенности формирования бюджетных субсидий, влияние экономического потенциала на субсидирование бизнеса.

В третьей главе - «Эффективность субсидирования бизнеса из территориальных бюджетов» дапо обоснование источников формирования субсидий в системе межбюджетных отношений, управление налогово-бюджетной децентрализацией субсидирования территориальных бюджетов, определена оценка эффективности бюджетных субсидий.

В выводах и предложениях обобщены результаты научного исследования, даются рекомендации по совершенствованию управления бюджетным субсидированием регионального бизнеса.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено социально-экономическое содержание понятия «государственное регулирование экономики на уровне муниципалитета»

Объективная возможность государственного регулирования экономики появляется с достижением определенного уровня экономического развития, концентрации производства и капитала. Необходимость реализации государственного регулирования экономики на региональном уровне заключается в самопроизвольном возрастании местных проблем, которые необходимо решать местному самоуправлению. В региональном образовании основными инструментами регулирования экономики являются: бюджетно-налоговая политика, воздействие на муниципальное хозяйство и частное предпринимательство. Основным способом муниципального управления в рыночной экономике становится разработка специфических экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение общественных интересов в целях социально-

экономического развития муниципального образования в пределах выделенных полномочий, ресурсов и закона.

Формирование финансовой основы самоуправления в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления требуют решения двух вопросов: как наиболее рационально разделить источники доходов между бюджетом субъекта Федерации и местным бюджетом, и каковы процедуры взаимодействия уровней власти в закреплении доходных источников местных бюджетов. Для этого, необходимо определить минимально необходимый объем поступлений в местные бюджеты, руководствуясь критериями: во-первых, за местными бюджетами закрепляются источники доходов, обеспечивающие удовлетворение потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований на уровне не ниже минимальных государственных стандартов; во-вторых, «нижняя планка» доходов местных бюджетов устанавливается на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Эти две позиции должны обеспечиваться собственными (закрепленными на долговременной основе) доходными источниками бюджетов муниципальных образований.

Государство поддерживает отношения с предприятиями и сохраняет влияние на их производственную деятельность, так как органы власти нуждаются в поддержке частного сектора, который платит налоги, участвует в государственных проектах. С другой стороны, региональные власти обеспечивают предприятиям доступ к специфическим ресурсам, которые необходимы для их успешного бизнеса.

Таким образом, региональная власть и частный сектор необходимы друг другу и, в определенных ситуациях, могут взаимовыгодно сотрудничать. Региональные власти, устанавливая патронаж над бизнесом, руководствуются экономическими и политическими стимулами. Региональная власть, формируя политику предоставления привилегий, стремится к достижению экономической эффективности и роста, или к увеличению поступлений в местный бюджет. При этом следует учитывать политические факторы, которые

могут играть значимую роль в распределении привилегий. В то же время политическая и экономическая мотивации государственной политики могут противоречить друг другу.

В ходе исследования было выявлено четыре вида искажений: 1) правительство недостаточно предоставляет благоприятных условий для производственной деятельности. Это может реализоваться по-разному, например, через сокращение расходов на локальные общественные блага и инфраструктуру, или через введение новых налогов: и то, и другое увеличивают поступления в бюджет и, в конечном счете, сказывается на реальных доходах государственных чиновников. Все действия такого рода эквивалентны в своем негативном влиянии на уровень экономической активности; 2) при наличии привилегий фирмы склонны проявлять лоббистскую активность с тем, чтобы их получить. Если правительство коррумпировано, оно стремится предоставлять ("продавать") привилегии в избыточном количестве. Следует заметить, что неизбежными последствиями такой деятельности являются диссипация (рассеивание) ренты и транзакционные (или альтернативные) издержки, в том смысле, что обеспечение тех же благ для всех, одновременно и на общих основаниях меньше стоило бы обществу. Таким образом, лучше не раздавать привилегий, если нет необходимости дискриминировать фирмы; 3) дискриминация, осуществляемая при помощи привилегий, оказывается слишком сильной. Если фирма использует ресурсы неэффективно, было бы полезно в какой-то мере дискриминировать ее, уменьшая, таким образом, долю этой фирмы на рынке. Но дискриминация может оказаться неоправданно суровой, если ее осуществляет корыстное правительство. Это может привести к избыточной концентрации в отраслях; 4) крупные старые предприятия имеют сравнительное преимущество перед небольшими новыми. Корыстное правительство не только раздает избыточные привилегии, но также приносит смещение в их структуре, отдавая предпочтение крупным фирмам. Это может отрицательно сказаться на инвестициях в новые проекты и на будущем

росте, хотя некоторая частичная заинтересованность властных структур может, напротив, содействовать развитию малого бизнеса.

При исследовании была выявлена зависимость привилегий от уровня производительности, которая должна быть положительной, тогда как имеется эмпирическое подтверждение отрицательной зависимости. Выявленное несоответствие происходит из-за того, что приняты во внимание только экономические аспекты патронажа, тогда как общественные и политические факторы оказали противоположное воздействие.

Политика местных властей сводится к задаче подписания контракта с производителями на поставку промежуточных благ. Предлагая свое покровительство, руководство региона монопольным образом осуществляет контроль над другими участниками рынка. Подобная схема описывает довольно широкий класс "вертикальных" отношений. Во-первых, местные власти могут не только распределять среди каких-то фирм промежуточные частные блага, но и поставлять (или недопоставлять) общественные блага для всей региональной экономики. Проблема выбора между частным и общественным обеспечением фирм одними и теми же ресурсами недостаточно рассмотрена в контексте вертикального контроля. Во-вторых, в отличие от фирмы, осуществляющей экономический вертикальный контроль, представители власти заинтересованы в увеличении не только собственных поступлений, но также и дохода потребителей и производителей. Вследствие этого получается целый спектр моделей, начиная с модели экономики благосостояния и кончая моделью вертикального управления.

Отношения между местными политиками и фирмами — не единственная форма вертикального контроля в федеральном государстве. Если имеется несколько уровней правительства, между этими уровнями возникают вертикальные экстерналии, поскольку реакция частного сектора на политику одного из уровней оказывает влияние на выплаты, получаемые другим. Согласно введенной терминологии современное рыночное пространство в России состоит из "парагосударства" и "собственно рынка"; имеется также

промежуточная прослойка неопределившихся. Менеджеры "собственно рынка" действуют по обычным правилам рыночной экономики. Менеджеры, работающие в парагосударстве, обязательно должны владеть дополнительной менеджерской функцией: уметь общаться с государством и лоббировать привилегии. В современной России "собственно рыночный" сектор растет, он все еще слишком слаб, так что менеджеры с дополнительной функцией еще долго будут востребованы. Для исследования вышеперечисленных вопросов была построена теоретическая модель патронажа.

Основной особенностью данной модели является то, что государственное регулирование экономики эндогенно: имеется рынок привилегий. Фирма может "купить" привилегии за некоторую "плату" (понимаемую в широком смысле, не обязательно в денежной форме). Правительство, в свою очередь, устанавливает "цену" на привилегии согласно своим предпочтениям, учитывая стимулы производителей. С точки зрения производителей такая модель описывает довольно широкий класс ситуаций, эквивалентных снижению предельных затрат в обмен на фиксированную компенсацию.

2. Выявлены региональные особенности формирования бюджетных субсидий на основе определения налоговой нагрузки бизнеса.

Исходной базой формирования доходов различных уровней является распределение налогов и обязательных платежей и закрепление их за федеральными, региональными и местными бюджетами. Это обеспечивает не только самостоятельность бюджетов различных уровней, но и активизирует их роль в проведении государственной региональной политики, дает возможность субъектам Российской Федерации без вмешательства центра формировать свои бюджеты.

Показатели бюджетной и налоговой децентрализации иллюстрируют развитие межбюджетных отношений в регионе. Данные таблицы 1 показывают долю расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете региона, которая за рассматриваемый период в среднем оставалась на уровне 64 %.

Таблица 1

Динамика доли расходов местных бюджетов в консолидированных
бюджетных расходах Удмуртской Республики, %

Значение	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Среднее	63	63	64	66	64
Медиана	66	64	67	69	67
Максимум	100	100	84	87	85
Минимум	0	0	0	0	0
Коэффициент вариации	0,25	0,24	0,23	0,24	0,24

Таблица 2

Динамика доли собственных доходов местных бюджетов
в доходах консолидированного бюджета Удмуртской Республики, %

Значение	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Среднее	45	60	59	63	61
Медиана	47	59	59	64	63
Максимум	100	100	94	94	93
Минимум	0	0	0	0	0
Коэффициент вариации	0,39	0,28	0,26	0,26	0,26

Таблица 2 показывает, что за 1997-2001 гг. значительные изменения претерпела доля собственных доходов местных бюджетов в собственных доходах консолидированного бюджета региона. За рассматриваемый период произошло два резких скачка, так в 1998 г. средняя доля собственных доходов местных бюджетов увеличилась с 45 до 60 %. В том же году доля собственных доходов местных бюджетов в ВРП (валовом региональном продукте) достигла максимального значения (табл. 3). В 2000 г. произошло еще одно увеличение доли собственных доходов местных бюджетов в собственных доходах консолидированного бюджета региона, которая достигла 63 %.

**Динамика распределения собственных доходов Удмуртской Республики
между уровнями субфедеральной власти, % от ВВП**

Уровень бюджета	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Региональный	9,0	7,7	7,3	6,5	7,8
Местный	6,9	7,0	6,3	6,4	6,9
Субфедеральный	15,9	14,7	13,6	12,9	14,7

Представленные показатели децентрализации демонстрируют, что к 2001 г. на долю местных бюджетов приходилось 64 % расходов консолидированного бюджета региона. В то же время собственные доходы местных бюджетов составляли 61 % от собственных доходов консолидированного бюджета региона. Разница покрывалась посредством межбюджетных перечислений.

Позодндзя чисть рспубликзксского бюджета сформирүется в основном за счет налогов. Фискальная функция в сочетании со стимулирующей функцией налогов оказывают влияние на эффективность деятельности хозяйствующих субъектов.

Экономические возможности снижения налоговой нагрузки имеют важное преимущество, заключающееся в том, что снижение налоговой нагрузки достигается не применением особого режима налогообложения, а построением такого механизма получения дохода, обложение которого пройдет для предприятия с наименьшими потерями. Использование экономических возможностей позволяет не только снизить налоговую нагрузку на предприятие, но и избавляет налогоплательщиков от лишних прецедентов с контролирующими и правоохранительными органами.

Эффективность функционирования налогового менеджмента на предприятиях оценивается на основе показателей налоговой нагрузки. Проведенный анализ основных методик расчета показателя налоговой нагрузки выявил, что наиболее дискуссионными вопросами являются перечень налогов, включаемых в расчет, и база сравнения, в качестве которой выступают показатели,

характеризующие деятельность предприятия.

Основу совершенствования методики оценки налоговой нагрузки составляют следующие принципы:

- включение всех налогов, в том числе и таких, как налог на добавленную стоимость (НДС), налог с продаж и подоходный налог, поскольку они также уплачиваются из денежных средств, полученных предприятием;
- при выборе базы сравнения не следует останавливаться на каком-то одном показателе, а необходимо одновременно сравнивать налоги относительно нескольких величин: выручки, вновь созданной стоимости и чистой прибыли.

Следовательно, показатели: налоговоемкость выручки, налоговоемкость чистой прибыли, налоговоемкость вновь созданной стоимости характеризуют влияние налогообложения на определенное направление деятельности предприятия. На рис. 1. представлена зависимость показателей налоговой нагрузки в диапазоне допустимых значений рентабельности.

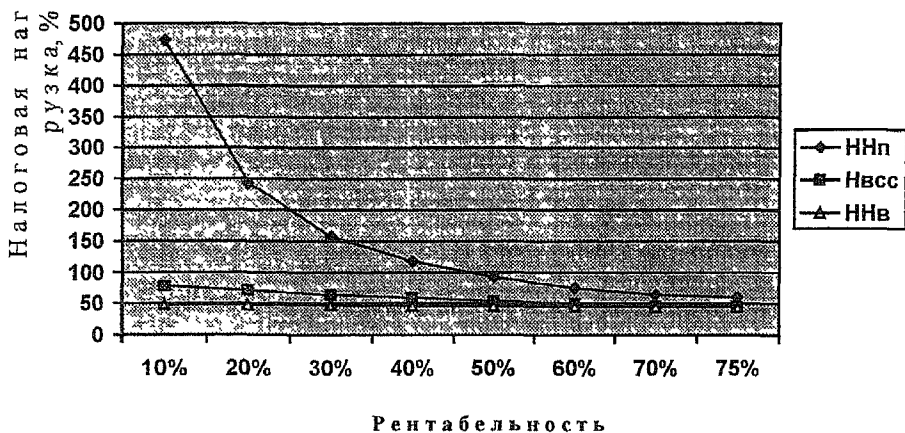


Рис. 1. Зависимость налоговой нагрузки от уровня рентабельности продукции

3. Разработана модель субсидирования бизнеса из бюджетов разных уровней. Валовой муниципальный продукт Y создается с использовани-

ем двух ресурсов: частного капитала K и местной инфраструктуры I , предполагая свободное движение капитала через границы муниципалитета. Производственная функция имеет вид; $Y_r(\xi, I) = \bar{z}$, из которой следует, что эффективность капитальных вложений должна быть не ниже упущенной выгоды от иного применения капитала.

Муниципалитет получает трансферт (T) от регионального правительства, а также оставляет долю (X) от налогов, собранных на его территории (как с предприятий, так и с населения). Ресурсы местного бюджета расходуются на развитие местной инфраструктуры и субсидирование бизнеса.

Перед местным правительством стоит выбор между общественным благосостоянием и потерями от административных усилий. Общественное благосостояние определяется уровнем располагаемых доходов за минусом оплаты монопольного блага плюс общественная полезность монопольного и регионального благ. Целевую функцию регионального правительства можно описать как:

$$(1 - \tau)\{Y(K, I) - \bar{z}K\} - pM + u(G_r, M) - v(e),$$

где: $u(\cdot, \cdot)$ отражает уровень общественной полезности от потребления монопольного и регионального благ;

$v(e)$ обозначает потери от административных усилий.

Региональное правительство устанавливает схему межбюджетных отношений (T, X) , исходя из максимизации своей целевой функции.

Можно предсказать реакцию местного правительства на изменения в системе межбюджетных отношений. Обозначим оптимальное решение местного правительства через (p', e', I') , а соответствующий объем субсидий — через $S = \{ \phi \} - p\{M(p)\}$. Тогда имеет место следующее утверждение:

$$dS = d + \{ Yd + dT \}, \text{ где } y < 0.$$

Производя математические преобразования доказывается условие локального оптимума регионального правительства в предоставлении субсидий. Норматив зачисления налогов определяет косвенные потери от субсидирова-

ния и, таким образом, влияет на замещение субсидирования развитием инфраструктуры. Эффект изменения дохода показывает, как меняются конкретные категории расходов при увеличении бюджетных ресурсов, которое не меняет относительных преимуществ отдельных категорий расходов.

Эффект децентрализации зависит от того, каким образом осуществляется финансирование переданных расходных полномочий. Существует две альтернативы: дотации регионального правительства и доля налоговых поступлений с территории муниципалитета, объем которой эквивалентен прогнозу (таким образом, фактический объем может отличаться, в частности, в зависимости от действий местных властей). Тогда предельная склонность направлять дотации на субсидирование равна $S + y/rY < \delta$, а предельная склонность направлять налоговые поступления на субсидирование равна $S + y/rY < \delta$. Переход от дотаций к зачислению фиксированной доли налоговых сборов от территории муниципалитета в местный бюджет приводит к сокращению объема субсидий.

Пусть (G, A) представляют различные системы межбюджетных отношений, задающие одинаковый уровень децентрализации расходов, то есть $LmY + T - const$. Тогда более высоким нормативам зачисления налоговых сборов в местный бюджет соответствует меньшая средняя склонность муниципалитетов к субсидированию, исчисляемая как отношение субсидий к объему бюджета, или к валовому продукту.

Полученные результаты можно соотнести с эффектом устойчивости в реакции местного налогообложения на изменения в межбюджетных перечислениях. Этот эффект обозначает эмпирическое опровержение гипотезы о том, что трансферт муниципалитету эквивалентен совокупности трансфертов каждому жителю этого муниципалитета (при условии, что фискальная политика муниципалитета осуществляется через демократическое выражение воли местных жителей). Эта эквивалентность подразумевает, что изменение объема местного бюджета в ответ на увеличение межбюджетных трансфертов должно быть таким же, как если бы эти дополнительные доходы были получены, не-

посредственно жителями этого муниципалитета. Однако исследования свидетельствуют о том, что размер местного бюджета изменяется сильнее в ответ на межбюджетные перечисления, чем на рост доходов населения. Отсюда финансы остаются там, куда они первоначально попадают (в бюджетный сектор).

Эффект устойчивости описывает реакцию бюджетной политики на изменения в межбюджетных отношениях. В России у местного самоуправления нет достаточных полномочий, чтобы определять ставку или базу собираемых налогов, а поэтому оно не может сколько-нибудь значительно изменить объем бюджетных расходов. Региональное правительство может определять направления расходования имеющихся средств. В частности, в предложенной модели возможно распределение бюджетных средств между расходами на субсидирование или на инфраструктуру. Из-за эффекта замещения склонность расходовать налоговые поступления на субсидии меньше, чем СКОУНОСТЬ расходовать трансферт из регионального бюджета. Если субсидии можно рассматривать как форму налогового изъятия для местных налогоплательщиков, то из модели следует, что налоговые поступления являются более устойчивыми, чем межбюджетные перечисления.

4. Разработана методика оценки эффективности субсидирования регионального бизнеса.

В предлагаемой модели субсидирования выявлены как эндогенные, так и экзогенные факторы. В то же время, переменные факторы можно разбить на две группы: спрос и предложение. Факторы спроса характеризуют потребности предприятий в бюджетной поддержке. Факторы предложения характеризуют возможности регионального и местных бюджетов, в числе прочего зависящие от иных расходных потребностей (помимо субсидирования). В качестве факторов предложения использован начальный уровень ВРП в 1999 г. и доли населения старше и младше трудоспособного возраста, а в качестве фактора спроса — отраслевой рост, который исчислен как

взвешенная сумма национальных индексов производства по каждой отрасли, причем вес отрасли для данного региона определяется ее долей в ВРП.

В таблице 4 приводятся показатели, характеризующие уровень развития экономики и формирования доходной части бюджета Удмуртской Республики. В таблице 5 приводятся коэффициенты парной корреляции для избранных переменных. Коэффициент корреляции для двух показателей фискальной децентрализации равен - 0,01. Слабая корреляция служит предпосылкой того, что эффекты дохода и замещения можно будет различить статистически.

Таблица 4

Бюджетные показатели Удмуртской Республики 1997-2001 гг.

Переменная	Среднее	Стандартная девиация	Максимум	Минимум
Изменение норматива зачисления налогов в местные бюджеты с 1997 г.	-0,015	0,094	0,224	-0,299
Децентрализация ресурсов, тыс. руб. на жителя по сравнению с 1997 г.	-0,315	5,217	48,870	-20,275
Норматива зачисления налогов в местные бюджеты в 1997 г., доля	0,448	0,153	0,668	0,000
Отраслевой рост	0,861	0,050	1,026	0,735
Индекс затрат в ЖКХ	1,122	0,507	2,845	0,754
Индекс затрат на транспорте	1,460	1,324	10,481	1,000
ВРП, млн. руб. на жителя в 1999г.	3,140	1,361	8,080	0,752
Население младше трудоспособного возраста, %	23,239	3,559	35,800	17,700
Население старше трудоспособного возраста, %	19,774	4,734	27,300	5,300
Изменение объема субсидий с 1997 г., тыс. руб. на одного жителя	-3,237	5,221	12,795	-42,420
Изменение прироста недоимки с 1997 г., тыс. руб. на одного жителя	0,798	0,908	6,231	-0,758
Изменение суммы объема субсидий и прироста недоимки с 1997 г., тыс. руб. на одного жителя	-2,440	5,317	17,939	-41,357

Первая колонка таблицы 6 содержит результаты оценки методом 2SLS уравнения $S_{it} - s_{it} = \gamma(X_{it} - X_{it}^*) + \Phi(\langle \xi_{it} - L_{it} \rangle) + X_{it}^* + a_{it} + \epsilon_{it}$, для спецификации, использующей изменение объема субсидий на одного жителя в качестве зависимой переменной и включающей фиксированный эффект года. Эффект

изменения норматива зачисления на рост субсидий оказался отрицательным на 10% уровне значимости. Замена одного рубля трансфертов на эквивалентную долю налоговых поступлений приводила к изменению подушевого объема субсидий по сравнению с 1997г. на $\frac{\gamma}{\tau\gamma} = \frac{-35,03}{14,61} = -2,40$ руб.

Таблица 5

Коэффициенты парной корреляции

Изменение норматива зачисления	Децентрализация ресурсов	-0,010
Изменение объема субсидий	Изменение норматива зачисления	-0,252
Изменение прироста недоимки	Изменение норматива зачисления	0,140
Изменение суммы объема субсидий и прироста недоимки	Изменение норматива зачисления	-0,223
Изменение объема субсидий	Децентрализация ресурсов	0,226
Изменение прироста недоимки	Децентрализация ресурсов	0,322
Изменение суммы объема субсидий и прироста недоимки	Децентрализация ресурсов	0,277

Эффект децентрализации бюджетных ресурсов, напротив, оказался положительным на 1% уровне значимости. Каждый дополнительный рубль бюджетных ресурсов приводил к увеличению подушевого объема субсидий по сравнению с 1997г. на 2,78 руб. Таким образом, предельная склонность расходовать налоговые поступления на субсидирование равнялась 2,78 - 2,40 = 0,38.

В процессе исследования определены коэффициенты для других регрессоров субсидирования, получившие отрицательные значения для отраслевого роста и начального уровня ВРП. Индекс затрат на транспорте имеет отрицательный, но статистически незначимый эффект. Доли населения младше и старше трудоспособного возраста имеют отрицательные, но статистически незначимые коэффициенты.

Таблица 6

Эффект децентрализации субсидирования в бюджете
Удмуртской Республики 1997-2001 гг.

Спецификация	Изменение объема субсидий на одного жителя		
	2SLS: эффект года	Случайный эффект года	Постоянные эф- фекты региона и года
Изменение норматива зачисления	-35,034 (19,063)	-4,821 (2,861)	-6,137 (3,198)
Децентрализация ресурсов	2,780 (0,788)	0,290 (0,056)	0,059 (0,052)
Отраслевой рост	-108,482 (48,984)	22,539 (8,141)	29,134 (17,432)
Индекс затрат в ЖКХ	9,482 (5,092)	-2,472 (1,041)	-
Индекс затрат на транспорте	-1,712 (1,138)	-1,166 (0,332)	-
ВРП в 1999 г.	-6,541 (1,627)	-2,547 (0,003)	-
Население младше трудоспособного возраста	-0,559 (0,688)	-1,650 (0,173)	-3,194 (1,086)
Население старше трудоспособного возраста	-0,815 (0,560)	-1,300 (0,161)	2,706 (1,248)
Тест на сверхидентификацию: $216 * R^2(\chi^2_{df=2})$	1,753		
Число наблюдений	216	216	216
Скорректированный R^2		0,46	0,89

В таблице 6 представлены оценки уравнения спецификаций. Средний столбец содержит результаты панельного анализа, не принимающего во внимание эндогенность децентрализации. В отличие от 2SLS, здесь эффект года можно оценивать не только как фиксированный, но и как случайный. Последняя колонка содержит результаты оценки спецификации, включающей константу для каждого региона. Эта спецификация не включает переменные, значение которых постоянно. Обе альтернативные спецификации дают такие же знаки эффекта децентрализации, как и 2SLS, однако оценки этих эффектов получаются меньше по абсолютной величине, а в последней спецификации теряют статистическую значимость.

Переход от трансфертов к зачислению налоговых сборов оказывает отрицательный эффект на субсидирование.

Безвозмездные перечисления предприятиям из бюджета не являются единственным каналом субсидирования. Более скрытые формы включают налоговые льготы, льготные кредиты, налоговые освобождения, зачет налоговых обязательств, налоговую задолженность и другие.

Таблица 7

Оценка эффекта децентрализации субсидирования в бюджете Удмуртской Республики, 1997-2001 гг.

Спецификация	Показатель децентрализации	Объясняемая переменная		
		Изменение объема субсидий на одного жителя	Изменение прироста недоимки на одного жителя	Изменение суммы объема субсидий и прироста недоимки на одного жителя
2SLS: эффект года	Изменение норматива зачисления	-35,034 (19,063)	-2,251 (1,659)	-37,275 (20,467)
	Децентрализация ресурсов	2,780 (0,788)	0,210 (0,068)	2,990 (0,846)
Случайный эффект года	Изменение норматива зачисления	-4,821 (2,861)	-0,471 (0,418)	-5,288 (3,002)
	Децентрализация ресурсов	0,290 (0,056)	0,016 (0,008)	0,307 (0,058)
Постоянные эффекты региона и года	Изменение норматива зачисления	-6,137 (3,198)	0,954 (0,988)	-5,183 (3,494)
	Децентрализация ресурсов	0,059 (0,052)	0,008 (0,016)	0,067 (0,057)
Число наблюдений	Тест на сверхидентификацию: $216 * R^2(\chi^2_{d.f=2})$			
		1,753 216	1,875 216	1,376 216

В таблице 7 приводятся оценки эффекта децентрализации на альтернативные показатели субсидирования. Знаки этих эффектов не зависят от выбранной меры субсидирования. Коэффициенты эффекта децентрализации на прямые субсидии и недоимку в сумме практически равны коэффициенту эффекта децентрализации на суммарный показатель субсидирования. Таким образом, можно сделать вывод о том, что прямые субсидии из бюджета и задолженность в бюджет дополняют друг друга.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

- 1, Теоретическая основа управления социально-экономическим развитием региона. Препринт. - Ижевск, 2002. - ИЭ УрО РАН. - 53 с.
2. Оценка эффективности субсидирования бизнеса из территориальных бюджетов. Препринт. - Екатеринбург-Ижевск, 2003. - ИЭ УрО РАН - 46 с.

Лицензия ЛУ №057 от 12.01.98

Подписано в печать 25.04.2003. Формат 60x84 1/16.
Отпечатано на ризографе.
Уч.-изд. л. 1,41. Усл. печ. л. 1,60
Тираж 100. Заказ 171/2

Издательство Института экономики и управления УдГУ
426034. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4