

На правах рукописи

ФАРРАХЕТДИНОВА
Альмира Риватовна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ
СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ БЮДЖЕТА КРУПНОГО ГОРОДА**

**Специальности: 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (Региональная экономика)**

**08.00.10 – Финансы, денежное обращение и
кредит (Государственные финансы)**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

ИЖЕВСК - 2005

Диссертационная работа выполнена в Уфимском филиале Института экономики УрО РАН и Восточном институте экономики, гуманитарных наук, управления и права (г.Уфа)

- Научный руководитель – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор Гизатуллин Хамид Нурисламович
- Официальные оппоненты – доктор экономических наук, профессор Боткин Игорь Олегович
кандидат экономических наук, доцент Ишманова Мария Сергеевна
- Ведущая организация – Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте РБ

Защита диссертации состоится 8 ноября 2005 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.275.04 в ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, Удмуртская Республика, г.Ижевск, ул. Университетская, 4, кор.4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского государственного университета.

Автореферат разослан 6 октября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук,
профессор

А.С.Баскин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В статье 14 действующего Бюджетного Кодекса Российской Федерации местный бюджет определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Являясь составной частью бюджетной системы России и финансовой базой деятельности местных Советов, местные бюджеты обеспечивают необходимыми денежными средствами финансирование мероприятий хозяйственного и культурного строительства, осуществляемых органами государственной власти и управления на соответствующей территории. Большую роль играет местный бюджет в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества, в том числе отраслей народного образования и здравоохранения. Однако возникновение в течение года бюджетного дефицита (или профицита) негативно сказывается на состоянии и тенденции социально-экономического развития территориальных образований. Наличие дефицита приводит к недофинансированию порой таких важных для обеспечения нормальной жизнедеятельности человека областей как жилищно-коммунальная сфера, здравоохранение, образование, социальное обеспечение, трудовые отношения, энергетическая система. Возникновение профицита, в свою очередь, ведет к недовложению средств по тем статьям, которые были сокращены в начале года из-за предполагаемого недостатка финансовых средств. При таком положении упускается рациональность использования бюджетных средств во времени. Таким образом, сбалансированность местного бюджета является необходимым условием нормального функционирования экономики.

При этом хотелось бы выделить особенности формирования бюджета крупного города, для которого характерна многоуровневость, иерархичность организационной структуры. Задача такой структуры – жизнеобеспечение мегаполиса за счет внутренних ресурсов, образующих в совокупности бюджет города. Ограниченность ресурсов требует оптимизации всего бюджетного процесса, как в части его формирования, так и расходования.

В отличие от прочих местных бюджетов, бюджет крупного города – понятие составное, объединяющее бюджеты городских районов и собственно города. Значительное различие городских районов по своим социально-экономическим характеристикам – структуре и размещению промышленного производства, экономическому потенциалу, наличию развитой инфраструктуры и т.д., приводит к тому, что уровень расходов бюджетов районов не всегда

обеспечивается собственными доходами. В связи с этим возникают сложные отношения между городской и районной администрацией по поводу распределения налоговых отчислений, выделения трансфертов. Кроме этого, в настоящее время отсутствуют какие-либо научно-обоснованные нормативы и методики, подводящие объективную основу под распределение финансовых ресурсов.

Таким образом, с одной стороны, крупный город – это единая система, условием нормального функционирования которого является поддержание экономического равновесия, баланса бюджетных ресурсов, с другой – он подразделяется на самостоятельные районы, формирующие собственные бюджеты и также претендующие на наличие баланса ресурсов.

Все это обусловило актуальность выбранной темы исследования.

Диссертационная работа соответствует областям исследований, отраженным в «Паспорте специальностей научных работников», по следующим специальностям:

1. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (п.5. Региональная экономика, пп. 5.16. Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления: разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления);
2. 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (Часть 1. Финансы, п. 2. Государственные финансы, пп. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования).

Цели и задачи работы. Основной целью диссертационного исследования является совершенствование управления сбалансированностью бюджета крупного города на основе применения экономико-математической модели оптимального распределения бюджетных ресурсов в двухуровневой системе. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих взаимосвязанных задач исследования:

- анализ сущности и роли местных бюджетов в условиях развития рыночной экономики в РФ;
- анализ становления и современного развития бюджетных взаимоотношений в РФ на муниципальном уровне, определение принципов объективно обоснованного распределения налогов и доходов между уровнями бюджетной системы;
- изучение моделей организации местного самоуправления в РФ;
- анализ современных концепций выравнивания бюджетной обеспеченности территорий;
- выявление особенностей бюджетного устройства крупного города;

- разработка экономико-математической модели оптимального распределения бюджетных ресурсов крупного города, апробирование модели;
- обоснование преимуществ предложенной модели и разработка предложений по ее использованию местными органами власти в качестве инструментария в бюджетном процессе.

Методологическая основа исследования базируется на системном подходе, который позволяет всесторонне изучить проблемы организации бюджетного процесса на уровне крупного города, выявить особенности формирования бюджета крупного города в современных условиях. В качестве основных методов исследования используются сравнительный анализ, статистический анализ (кластерный, корреляционно-регрессионный), расчетно-аналитический метод, метод экспертных оценок, метод экстраполяции трендов, а также табличные и графические приемы визуализации статистических данных. Для обработки исходной информации использовались пакеты прикладных программ Excel и SPSS.

Теоретической основой диссертационной работы послужили труды российских и зарубежных ученых по проблемам межбюджетных отношений и организации местного самоуправления, экономико-математического моделирования таких как Баранова К.К., Барганджия Б.А., Барский А.Д., Богачева О.В., Боткин О.И., Валентей С.Д., Гизатуллин Х.Н., Гатауллин Р.Ф., Игудин А.Г., Кирпичников В.А., Климова Н.И., Лексин В.Н., Матеюк В.И., Мокрый В.С., Пронина Л.И., Поляк Г.Б., Стиглиц Дж.Ю., Татаркин А.И., Дж.Форрестер, Хурсевич С.Н., Швецов А.Н., Якобсон Л.И. и др.

Наряду с трудами вышеперечисленных авторов в работе используются законодательные акты Российской Федерации и Республики Башкортостан, методические и инструктивные материалы, материалы периодической печати и научных конференций по теме исследования, нормативные акты и документы, данные годовой отчетности и проектов бюджетов г. Уфы, а также данные, опубликованные в статистических сборниках и справочниках.

Предмет и объект исследования. Объектом исследования является бюджет крупного города. Предметом исследования являются вопросы формирования бюджетных ресурсов крупного города, а также система мер по достижению сбалансированности бюджета крупного города в условиях формирования рыночной экономики.

Научная новизна диссертационной работы. Уровень новизны диссертационного исследования представлен в следующих результатах теоретического и прикладного характера:

- исследованы вопросы формирования бюджета крупного города, выделены особенности, уточнены бюджетные полномочия;

- разработана экономико-математическая модель оптимального распределения бюджетных ресурсов для двухуровневой системы, являющаяся одним из инструментов управления сбалансированностью бюджета крупного города, позволяющий унифицировать процесс распределения бюджетных средств и направленный на укрепление финансовой самостоятельности органов местного самоуправления;
- уточнено понятие налогового потенциала и предложен методический подход по его оценке для территориальных образований;
- на основе разработанной модели рассчитан бюджет одного из крупнейших городов РФ – Уфы, получены различные сценарии нормативов налоговых отчислений в городской бюджет и бюджеты районов города, в разной степени обеспечивающие сбалансированность этих бюджетов, дан анализ бюджетной устойчивости.

Практическая значимость состоит в комплексном подходе к разработке и осуществлению мероприятий по повышению эффективности управления сбалансированностью бюджета крупного города, получения более точного, достоверного, научно обоснованного прогноза бюджета и нормативов налоговых отчислений в местные бюджеты.

Материалы диссертации могут быть использованы муниципальными и региональными органами власти в бюджетном процессе. Также представляется, что некоторые результаты работы окажутся полезными специалистам научно-исследовательских организаций с точки зрения перспектив доработки предложенных в работе экономико-математической модели и методических подходов.

Апробация и реализация диссертационной работы. Основные теоретические положения и результаты исследований изложены в 5 публикациях общим объемом 5,4 п.л., апробированы при формировании бюджета г. Уфы, обсуждены на научно-методологических семинарах Уфимского филиала Института экономики УрО РАН, Института социально-экономических исследований УНЦ РАН, Восточного института экономики, гуманитарных наук, управления и права.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы (125 наименований) и 7 приложений. Основное содержание работы изложено на 147 страницах машинописного текста и включает в себя 15 таблиц, 14 рисунков. Список литературы и приложения занимают 20 страниц.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируются цели и задачи, основные научные положения, защищаемые

автором, приведено краткое изложение научных и практических результатов диссертационной работы.

В первой главе «Местные бюджеты: сущность и функциональное назначение» раскрывается понятие, сущность и роль местных бюджетов в современных условиях как объекта исследования, освещаются основные принципы и опыт становления межбюджетных отношений в Российской Федерации, в том числе и на муниципальном уровне, дается характеристика многоуровневой системы бюджетного устройства крупного города, рассмотрены основные принципы распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы.

Во второй главе «Проблемы формирования бюджета крупного города» исследуются особенности формирования доходов и расходов бюджета крупного города, проводится сравнительный анализ современных концепций выравнивания бюджетной обеспеченности, предлагается экономико-математическая модель оптимального распределения бюджетных ресурсов для двухуровневой системы, а также применение модели в бюджетном процессе, исследуется проблема оценки налогового потенциала территориальных образований, уточняется определение, даются методические рекомендации по его оценке.

В третьей главе «Апробация разработанных методических положений на примере крупного города – г.Уфы» дается анализ экономических и финансовых факторов формирования бюджета г.Уфы в условиях трансформации экономики, приводится расчетный прогноз доходов и расходов бюджетов города и городских районов, проведенный с использованием современных методов прикладной статистики и математики, на основе разработанной экономико-математической модели получены различные сценарии распределения налоговых ресурсов между городским и районными бюджетами, дается оценка сбалансированности и устойчивости бюджетов.

В заключении обобщаются результаты проведенного исследования.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Исследованы вопросы формирования бюджета крупного города, выделены особенности, уточнены бюджетные полномочия.

В новом законе «Об организации местного самоуправления» муниципальные образования разделены на два типа: муниципальные образования, не входящие и, соответственно, входящие в состав другого муниципального образования. В соответствии с этим разделяются права и полномочия. Однако на территории крупного города, разделенного на районы, предлагается формировать муниципальное образование на верхнем уровне, без выделения городских районов. Это ведет к тому, что местные органы власти

будут отдалены от населения, тем самым нарушается один из главных принципов организации местного самоуправления.

В связи с этим предлагается на уровне крупных городов выделить два типа муниципальных образований: один на уровне города, а второй – на уровне городских районов, с последовательной правовой регламентацией взаимоотношений в сложной двухуровневой системе. В этом случае между муниципалитетами разного уровня установится четкое разделение. В результате чего между органами местного самоуправления не будет возникать противоречий, поскольку их компетенции будут разделены в соответствии с различным масштабом услуг, оказываемых населению на большой (город) и малой (городской район) территории. Согласно этому принципу расходные полномочия могут быть поделены следующим образом (табл. 1):

Таблица 1

Распределение расходных полномочий в крупных городах

| Верхний уровень | Нижний уровень |
|---|---|
| <i>1. Здравоохранение и физическая культура</i> | |
| Стационары Станция переливания крови Дома ребенка Станции скорой помощи Санатории Учреждения санитарно-эпидемиологического надзора Дворцы спорта, стадионы, плавательные бассейны | Поликлиники Фельдшерско-акушерские пункты Детские спортивные школы |
| <i>2. Образование</i> | |
| Школы-интернаты Детские дома Средние специальные учреждения Учебные заведения и курсы по переподготовке кадров | Детские дошкольные учреждения Общеобразовательные школы (включая школы-детские сады) Вечерние и заочные средние образовательные школы Внешкольные учреждения |
| <i>3. Социальная политика</i> | |
| Центр социальной реабилитации (стационарные отделения) Реабилитационные учреждения (для инвалидов) Дома ночного пребывания | Центр социального обслуживания на дому |
| <i>4. Культура</i> | |
| Дворцы и дома культуры Центральные библиотеки Центральные парки культуры и отдыха Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) | Учреждения клубного типа Библиотеки Парки культуры и отдыха |

| <i>5. Жилищно-коммунальное хозяйство</i> | |
|---|---|
| Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения Утилизация и переработка ТБПО | ЖЭУ Благоустройство и озеленение территорий |
| <i>6. Другие</i> | |
| Городской пассажирский транспорт Содержание и строительство автомобильных дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений Строительство и содержание жилищного фонда Охрана окружающей среды | Охрана общественного порядка Услуги связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций; пожарная безопасность |

На наш взгляд, такая модель организации местного самоуправления на уровне крупных городов, является наиболее оптимальной и соответствует мировым тенденциям: создания местного самоуправления и на больших территориях и на локальном уровне.

2. Разработана экономико-математическая модель оптимального распределения бюджетных ресурсов для двухуровневой системы, являющаяся одним из инструментов управления сбалансированностью бюджета крупного города, позволяющий унифицировать процесс распределения бюджетных средств и направленный на укрепление финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Бюджетная система РФ относится к сложной многоуровневой системе управления, где самый верхний уровень занимает управление федеральным бюджетом, на самом нижнем уровне находится управление местными бюджетами. Представим двухуровневую систему управления бюджетами в виде структуры управления, представленной на рис. 1:

Здесь C_0 – вышестоящая управляющая система (координатор, управляющий);

C_i ($i=1,2, \dots, n$) – нижестоящие управляемые системы;

P_i ($i=1,2, \dots, n$) – управляемые процессы;

v_i ($i=1,2, \dots, n$) – вертикальные сигналы, исходящие от центра C_0 (это так называемые командные сигналы), где $v=(v_1, v_2, \dots, v_n) \in V$ – множество координирующих сигналов;

m_i ($i=1,2, \dots, n$) – сигналы от нижестоящих управляющих систем C_1, C_2, \dots, C_n соответственно к процессам P_1, P_2, \dots, P_n , где $m=(m_1, m_2, \dots, m_n) \in M$ – множество управляющих сигналов;

w_i ($i=1,2, \dots, n$) – информационные сигналы обратной связи (от нижестоящих управляющих систем к вышестоящей управляющей системе C_0);

z_i ($i=1,2, \dots, n$) – информационные сигналы обратной связи (от управляемых процессов P_i соответственно к нижестоящим управляемым системам C_i);

ω_i ($i=1,2, \dots, n$) – входные сигналы для соответственно процессов P_i , представляющие собой внешние возмущения, поступающие из окружающей среды (будем считать, что $\omega_i \in \Omega$ – множество внешних возмущений);

Y_i^j ($i=1,2, \dots, n; j=1,2, \dots, k$) – множество выходов для процесса P_i ;

Y_i ($i=1,2, \dots, n$) – оптимальный выход для процесса P_i (т.е. при данном выходе двухуровневая система не конфликтует);

Y – оптимальный выход для всей двухуровневой системы, представляющий собой совокупность Y_i (т.е. при данном выходе обеспечивается согласованность действий всех элементов многоуровневой системы).

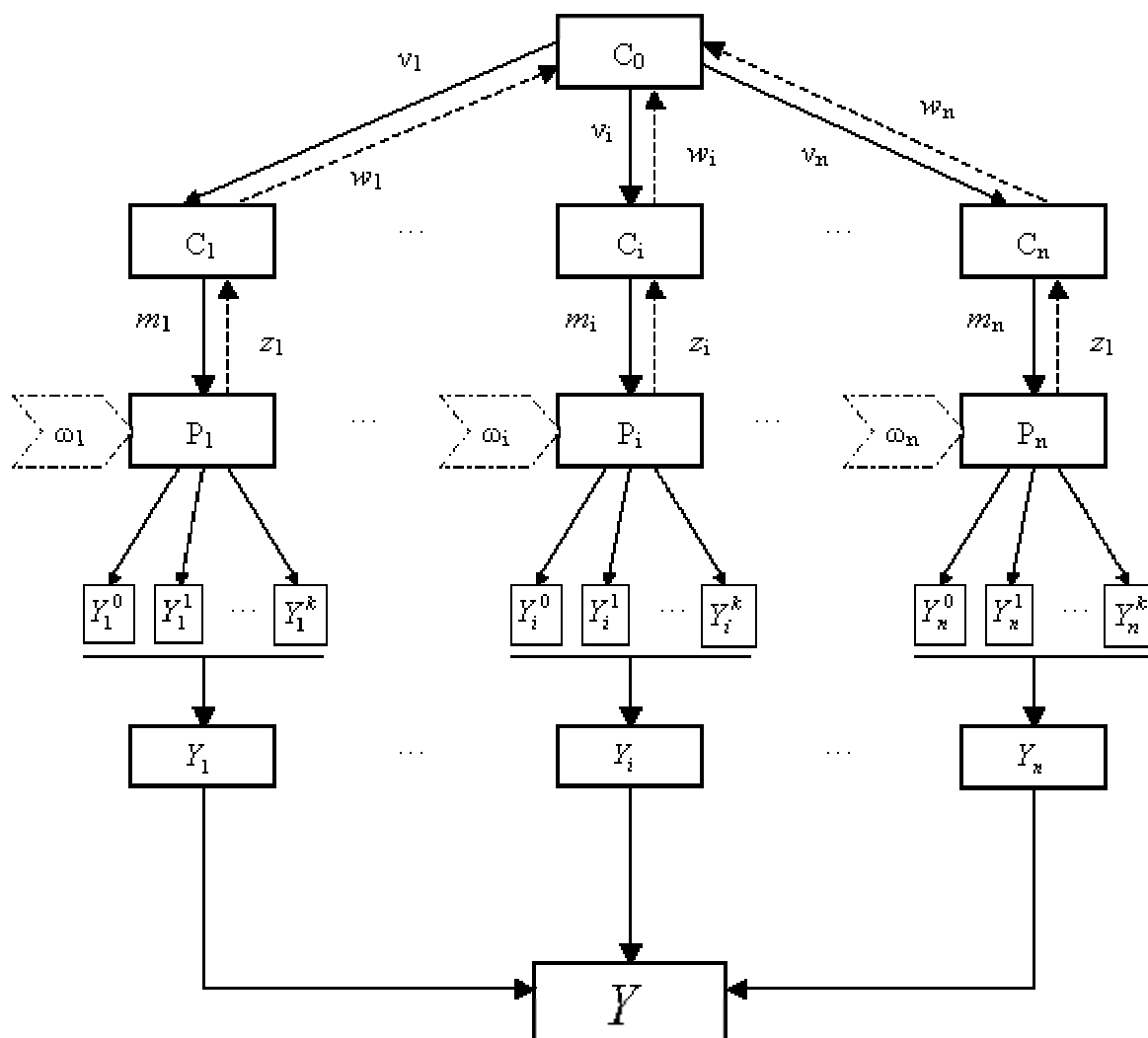


Рис.1. Структура управления для двухуровневой бюджетной системы

Согласно этой схеме, построение сбалансированного бюджета для двухуровневой системы, заключается в нахождении Y_i . Одним из методов решения поставленной задачи является построение математической модели управления бюджетными ресурсами в двухуровневой системе.

Рассмотрим это на примере крупного города.

Пусть:

a_{ij} – налогооблагаемая база для i -го района города по j -му виду налога,
 $i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m;$

x_{ij} – норматив отчисления в бюджет i -го района города в части j -го вида налога;

x_{ij}^0 – норматив отчисления в бюджет города в части j -го вида налога, перечисляемого в i -й район города;

y_i – трансферты в бюджет i -го района города;

μ_i – «штрафные» коэффициенты для i -го района города;

R_i – бюджетные потребности i -го района города;

R^0 – бюджетные потребности города;

β_j – верхняя граница норматива отчисления для j -го вида налога.

Тогда задачу построения сбалансированного бюджета крупного города можно сформулировать следующим образом:

$$\text{Целевая функция: } L = \sum_{i=1}^n \mu_i y_i \rightarrow \min, \quad (1)$$

при условии:

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{j=1}^m a_{ij} x_{ij} + y_i \geq R_i, \quad (i = 1, 2, \dots, n), \\ \sum_{i=1}^n [(\sum_{j=1}^m a_{ij} x_{ij}^0) + y_i] \geq R^0, \\ \left. \begin{array}{l} x_{ij} + x_{ij}^0 = \beta_j, \\ 0 \leq x_{ij} \leq \beta_j, \\ 0 \leq x_{ij}^0 \leq \beta_j, \\ y_i \geq 0. \end{array} \right\} \quad \forall_{ij} \quad (i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m), \end{array} \right. \quad (2)$$

Дополнительное условие:

$$\text{если } \left(\sum_{j=1}^m a_{ij} x_{ij} - R_i \right) \Rightarrow \left\{ \begin{array}{l} \geq 0, \quad \text{то } y_i = 0 \\ < 0, \quad \text{то } y_i > 0 \end{array} \right\} \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (3)$$

Коэффициенты «штрафных» санкций определяются:

$$\mu_i = \left(\sum_{j=1}^m a_{ij} \right) \bar{y}_{\max}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (4)$$

где \bar{y}_{\max} – максимальное значение трансфертов: $\bar{y}_{\max} = \max_i \bar{y}_i$.

Критерием оптимальности в данной задаче выступает требование сведения к минимуму трансфертных отчислений из городского бюджета в бюджеты районов города. Это позволит районным бюджетам быть более независимыми и соответственно повысится заинтересованность и уровень ответственности местных органов власти в проведении социально-экономической политики на местах. Введение «штрафных» санкций, взаимоувязанных с трансфертами, будет способствовать к стимулированию местных органов власти к развитию собственной экономической базы. Наличие в модели граничных условий позволяет учитывать интересы всех заинтересованных сторон, что является одной из основ рационального устройства любого государственного образования.

Таким образом, мы считаем, что предложенная экономико-математическая модель распределения бюджетных ресурсов крупного города между его районами позволит значительно снизить субъективный фактор при формировании внутригородских бюджетов.

На рис.2 изображена схема формирования прогноза бюджета крупного города с применением разработанной ЭММ.

Схема включает в себя четыре взаимосвязанных блока:

1. Блок доходов, определяемый налоговыми доходами и налоговым потенциалом;
2. Блок расходов, формируемый на основе государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм (минимальных, средних, рациональных);
3. Блок согласования, включающий в себя различные сценарии согласования интересов между городской и районной администрацией в распределении финансовых ресурсов для обеспечения сбалансированности своих бюджетов;
4. Блок социально-экономической диагностики включает в себя анализ бюджетных характеристик и оценку экономической и финансовой безопасности территории.

3. Уточнено понятие налогового потенциала и предложен методический подход по его оценке для территориальных образований.

Для выхода на режим реального самофинансирования территориальным образованиям необходимо разработать долгосрочную программу развития, неотъемлемой частью которой является развитие налогового потенциала. Такая программа должна включать систему мер по усилению заинтересованности местных органов власти в росте собственного производства и, как следствие, роста налогового потенциала, стимулированию сокращения потерь в производстве, что должно привести в итоге к снижению доли трансфертов.

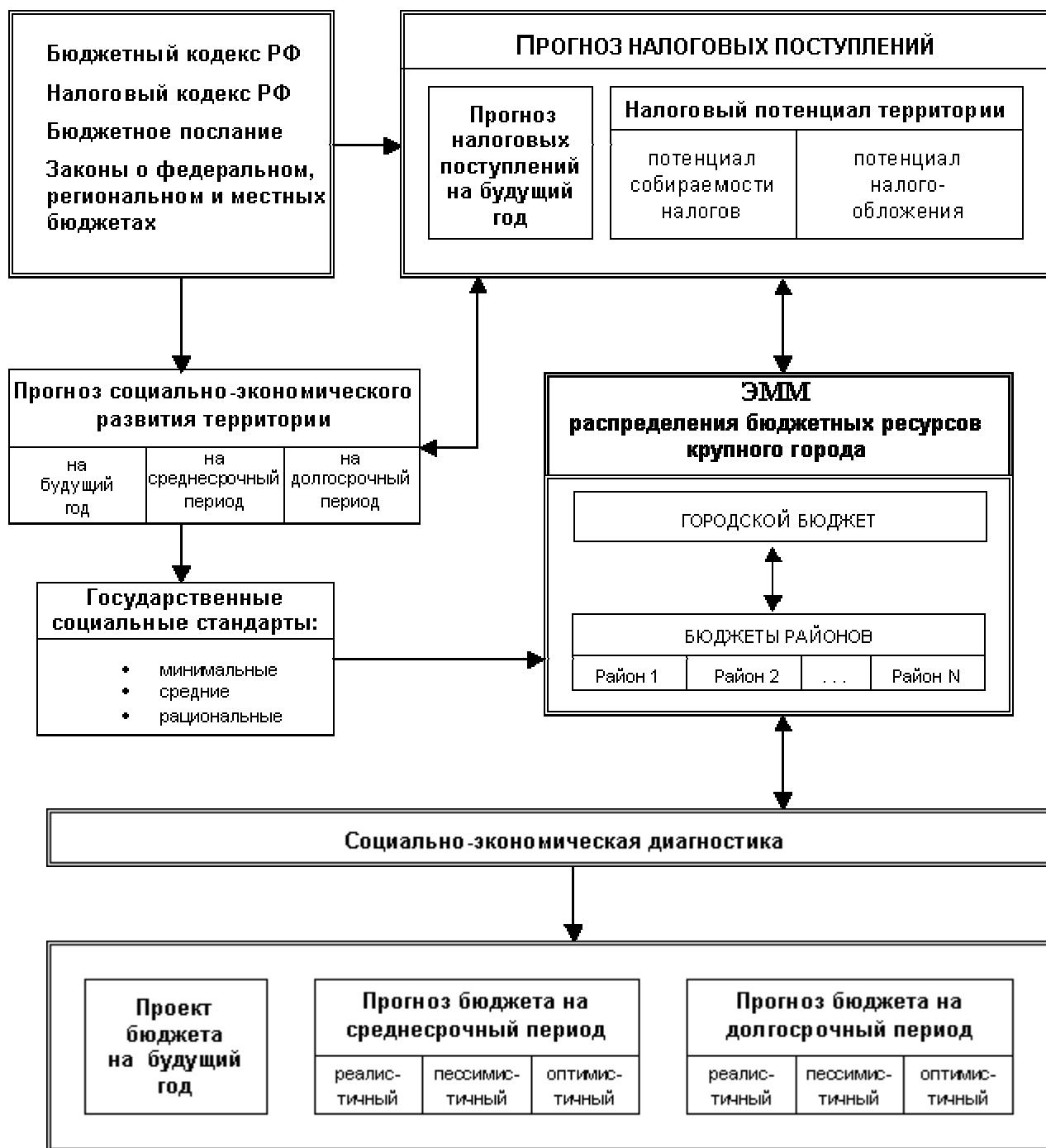


Рис. 2. Схема формирования прогноза бюджета крупного города

В связи с этим в современных рыночных условиях первостепенное значение при управлении территориальным образованием приобретает теоретическое обоснование и практическая реализация системы мер по наращиванию налогового потенциала территории. Что же означает этот термин? В широком смысле этого слова, «налоговый потенциал» означает совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории, в более узком — максимально возможная сумма поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях стандартных налоговых условий и усилий.

Анализ существующих подходов по оценке налогового потенциала показал, что наиболее адекватным данному понятию является следующее определение: налоговый потенциал это «максимально возможная величина налоговых поступлений, которые могут быть собраны на территории при стандартизации условий налогообложения и эффективности использования факторов производства на уровне лучших (в территориально-отраслевом разрезе) предприятий-эталонов». Поясним почему. Сначала выясним, что означает термин «потенциал»?

Под потенциалом понимается «совокупность возможностей, источников, средств, запасов и т.п., которые могут быть приведены в действие, использованы для решения определенных задач, достижения поставленных целей». Это значит, что от того, насколько эффективно будут использованы все имеющиеся ресурсы (природные, трудовые, капитальные и т.д.), зависит эффективность деятельности субъекта экономики (будь то человек, семья, предприниматель, предприятие или государство) и, следовательно, связанные с этим налоговые поступления. Поэтому при оценке налогового потенциала необходимо учитывать не только собираемость налогов, но и то, насколько эффективно используются имеющиеся факторы производства, ресурсы, что и лежит в основе данной методики.

Но при этом следует отметить, что применяемые автором коэффициенты эффективности, ориентированные на максимально возможные экономические показатели в отрасли (например, максимальный уровень рентабельности, максимальная доля добавленной стоимости и т.д.), делают прогноз оптимистичным. В условиях нестабильности экономических процессов, когда уровень рентабельности производств приобретает большой разброс – от убыточных предприятий до предприятий с очень высокой рентабельностью – теоретически такой подход вполне обоснован, однако выход на такой уровень за короткое время довольно проблематичен. Следовательно, такие показатели мало пригодны для практической реализации. Поэтому для прогнозирования на среднесрочный период предлагается использовать коэффициенты, отражающие среднеотраслевую эффективность, а в долгосрочном плане ориентироваться на показатели, отражающие максимальную эффективность в отрасли.

И второй момент, на который хотелось бы обратить внимание – это увязка налогового потенциала только с деятельностью предприятий. Такой подход применим в том случае, когда оценивается налоговый потенциал субъектов РФ, т.к. в основе доходов региональных бюджетов лежат как раз те налоги, которые в основном зависят от деятельности предприятий – налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы и др. Для оценки же налогового потенциала территориальных образований необходим иной подход. Проведенный анализ структуры местных налогов г. Уфы показал, например,

что большую долю в общих доходах занимает налог на имущество, который не зависит от деятельности предприятий (рис.3).

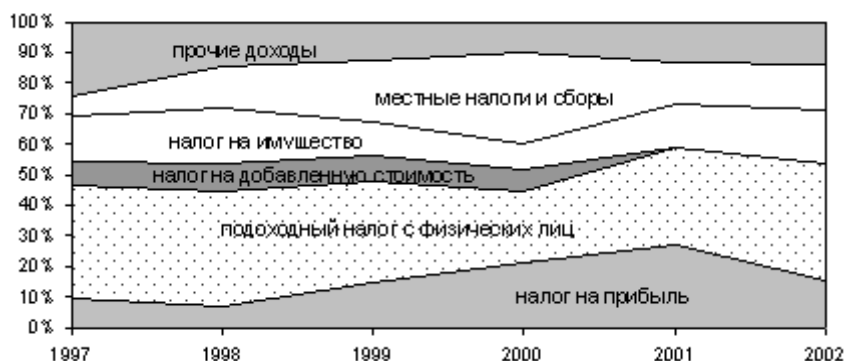


Рис. 3. Структура доходов бюджета г.Уфы

Потенциал этого вида налога должен быть взаимоувязан с рыночной стоимостью имущества. Снижение в 2000 г. по сравнению с 1997 г. почти в 2 раза доли этого вида налога в общем объеме налоговых доходов г.Уфы как раз отчасти объясняется недооценкой рыночной стоимости имущества.

Отсюда можно сделать вывод, что налоговый потенциал территорий зависит не только от эффективности деятельности предприятий, а в более широком понимании от эффективности использования объекта налогообложения, а это может быть как предприятие, так и физическое лицо, природные ресурсы и т.д.

Кроме того, при расчете налогового потенциала территории необходимо учитывать фактор времени.

Учитывая вышеизложенное, предлагается сформулировать определение налогового потенциала следующим образом.

Налоговый потенциал территории — это совокупность потенциала собираемости налогов и потенциала налогообложения.

Потенциал собираемости налогов — максимально возможный уровень собираемости налогов за данный период времени. Т.е. необходимо учитывать на какой период делается прогноз: срочный, среднесрочный или долгосрочный.

Потенциал налогообложения — максимально возможная за данный период времени величина налоговых поступлений, которые могут быть собраны на территории в рамках действующей налоговой системы с учетом использования потенциала объекта налогообложения, включающего в себя совокупность возможностей, источников, средств, запасов и т.д., которые могут быть приведены в действие в целях повышения эффективности деятельности (использования) объекта налогообложения.

При этом необходимо учитывать ввод новых и выбытие нерентабельных производств, возможность ввода каких-то новых видов местных налогов.

Согласно приведенному определению обобщенная формула расчета налогового потенциала PN , зависящего от времени t , будет иметь вид:

$$PN(t) = \sum_i \sum_j (N(t)_{ij} * Pk(t)_{ij}^{sn} * \prod_j Pk(t)_{ij}^{eff}),$$

где $N(t)_{ij}$ – сумма начисленного i -го вида налога для j -й отрасли за время t ; $Pk(t)_{ij}^{sn}$ – коэффициент потенциала собираемости; $Pk(t)_{ij}^{eff}$ – коэффициенты эффективности использования объекта налогообложения.

Главная цель такого подхода – проведение расчетов с учетом максимально возможных факторов, влияющих на оценку налогового потенциала в современных условиях. Одновременно это позволяет проводить различные сценарные расчеты, т.е. максимально учесть всевозможные риски в будущем.

Перебор возможных значений коэффициентов позволит рассмотреть различные варианты сценария формирования налоговых доходов местного бюджета.

Предлагаемая методика позволит местным органам власти обеспечить согласованность бюджетного планирования, осуществляемого финансовыми, налоговыми и экономическими службами, в части определения налоговых доходов муниципальных образований в соответствии с особенностями и приоритетами экономической политики территории и тем самым подвести под научную основу выделение трансфертов.

4. На основе разработанной модели рассчитан бюджет г.Уфы, учитывающий различные сценарии нормативов налоговых отчислений в городской бюджет и бюджеты районов города, в разной степени обеспечивающие сбалансированность этих бюджетов, дан анализ бюджетной устойчивости.

Оценка сбалансированности бюджета является одним из важнейших методологических характеристик бюджетного прогнозирования в условиях рыночной экономики. Основным принцип сбалансированности бюджета заключается в «равенстве доходов и расходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета». Это означает, что общая величина бюджетных расходов не должна превышать совокупную величину налоговых доходов бюджета и объема финансовой помощи, выделяемой из вышестоящего бюджета. При этом население должно обеспечиваться набором гарантированных Конституцией РФ услуг на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов.

Проведем анализ сбалансированности бюджета г.Уфы методом сравнения фактического бюджета (табл. 2) и бюджета, полученного расчетным путем с

применением разработанной экономико-математической модели при условии неизменности верхних пределов нормативов отчислений в местный бюджет (табл. 3).

Таблица 2

Консолидированный бюджет г.Уфы на 2002 г., фактический

| Уровень бюджета | Доход*, млн руб. | Доля в общем объеме доходов, % | В т.ч. трансферты, млн руб. | Доля трансфертов в доходе бюджета, % | Расход**, млн руб. | Доля в общем объеме расходов, % |
|-------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| г.Уфа | 6203 | 100 | 580 | 9 | 6911 | 100 |
| в т.ч. городской | 4050 | 65,3 | 580 | 14 | 4575 | 66,2 |
| Демский | 138 | 2,2 | 69 | 50 | 144 | 2 |
| Калининский | 426 | 6,9 | 204 | 48 | 408 | 6 |
| Кировский | 240 | 3,9 | 154 | 64 | 339 | 5 |
| Ленинский | 162 | 2,6 | 91 | 56 | 179 | 3 |
| Октябрьский | 467 | 7,5 | 228 | 49 | 478 | 7 |
| Орджоникидзевский | 408 | 6,6 | 221 | 54 | 444 | 6 |
| Советский | 312 | 5,0 | 171 | 55 | 344 | 5 |

* Норматив отчислений в бюджет района устанавливается на усмотрение администрации.

** Определяются из фактически сложившихся в последние годы.

Таблица 3

Консолидированный бюджет г.Уфы на 2002 г., расчетный

| Уровень бюджета | Доход*, млн руб. | Доля в общем объеме доходов, % | В т.ч. трансферты, млн руб. | Доля трансфертов в доходе бюджета, % | Расход**, млн руб. | Доля в общем объеме расходов, % |
|-------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---|-----------------------|------------------------------------|
| г.Уфа | 7395 | 100 | 2069 | 28 | 7395 | 100 |
| в т.ч. городской | 2500 | 33,8 | 1665 | 67 | 2500 | 33,8 |
| Демский | 115 | 1,6 | 0 | 0 | 115 | 1,6 |
| Калининский | 487 | 6,6 | 0 | 0 | 487 | 6,6 |
| Кировский | 454 | 6,1 | 257 | 57 | 454 | 6,1 |
| Ленинский | 179 | 2,4 | 0 | 0 | 179 | 2,4 |
| Октябрьский | 500 | 6,8 | 0 | 0 | 500 | 6,8 |
| Орджоникидзевский | 668 | 9 | 0,7 | 0,001 | 668 | 9 |
| Советский | 423 | 5,7 | 146 | 35 | 423 | 5,7 |

* Норматив отчислений в бюджет района определяется на основе экономико-математической модели.

** Определяются на основе минимальных государственных социальных стандартов (в данном примере расчеты проведены для 3-х отраслей: образование, здравоохранение и социальная политика, доля которых в общем объеме расходов превышает 65%).

Для прогнозирования размеров налоговых поступлений были использованы методы статистического анализа — корреляционно-регрессионный и кластерный. Расчеты проводились с помощью пакета статистической обработки экспериментальных данных SPSS. Расходная часть бюджетов города и городских районов для отраслей — здравоохранение, образование и социальная политика были рассчитаны с учетом минимальных государственных стандартов, остальные статьи расходов были взяты по факту.

Как видно из табл. 2 фактический бюджет характеризуется очень низкой долей доходов районных бюджетов (в среднем этот показатель колеблется от 2% до 7%). При этом, несмотря на невысокую степень расходов, бюджеты районов нуждаются в дополнительных финансовых вливаниях, причем в значительных объемах — более 50% от общего объема доходов. При этом основная нагрузка по выполнению функций и задач приходится на городской бюджет и составляет более 65 % от общего объема.

Таким образом, на уровне городских районов нарушается один из основных принципов организации местного самоуправления — самостоятельность и независимость органов местного самоуправления. Кроме того, расчеты показали, что фактические расходы не покрывают потребности бюджета, рассчитанного с учетом минимальных государственных социальных стандартов и составляют 85% от минимально необходимого.

В табл. 3 представлены результаты расчетов, полученных в ходе проведения эксперимента.

Расчеты показывают, что благодаря перераспределению нормативов налоговых отчислений между городским бюджетом и районными можно сформировать бюджеты таким образом, что минимально необходимые потребности районных бюджетов вполне могут обеспечиваться собственными доходами, т.е. без трансфертов. Наличие в двух районах высокой доли трансфертных отчислений обусловлено историческим наследием.

Кировский район, застроенный еще в дореволюционное время, являлся и является культурно-образовательным центром Уфы, промышленность здесь развита слабо, при этом высока доля расходов на содержание и развитие социально-культурной сферы. Слабая налогооблагаемая база в Советском районе объясняется тем, что район является «спальным», т.к. в основном застроен жильем. Так, если по площади он занимает последнее место среди районов Уфы (его площадь в 12 раз меньше, чем площадь района, занимающего 1-е место), то по плотности населения он лидирует и разница составляет более чем в 14 раз. Причем, как показали дальнейшие расчеты, Кировский район при любых нормативах налоговых отчислений остается высоко дотационным. Отсюда следует вывод, что в данном случае необходимо рассмотреть другие подходы, например, возможность по объединению этого района с другими.

Отрицательным моментом расчетного бюджета следует считать высокую долю трансферта в городской бюджет, которая составляет более 2/3 от общего объема. Для того, чтобы устранить эту проблему, на основе разработанной экономико-математической модели были просчитаны также и различные сценарии бюджетной обеспеченности г.Уфы при изменении верхних пределов налоговых отчислений в местный бюджет, позволяющие снизить долю трансферта до приемлемого уровня.

Рассмотрим сценарии, в которых изменялся верхний предел налоговых отчислений в бюджеты районов (результаты приведены в табл. 4).

Таблица 4

Сумма трансфертов районным бюджетам на 2002 г. при различных сценариях изменений верхних пределов нормативов налоговых отчислений в местный бюджет, млн руб.

| Уровень бюджета | Сценарии* | | | | | | |
|------------------------|-----------|----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|
| | 2-50-50 | 2-100-50 | 2-50-100 | 2-100-100 | 3-100-50 | 3-50-100 | 3-100-100 |
| Городской | 1665 | 409 | 1087 | -142** | 149 | 825 | -162 |
| Демский | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Калининский | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Кировский | 257 | 192 | 230 | 165 | 176 | 213 | 148 |
| Ленинский | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Октябрьский | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Орджоникид- зевский | 0,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Советский | 146 | 39 | 126 | 16 | 7 | 93 | 0 |
| Всего трансфертов | 2068 | 640 | 1443 | 39 | 503 | 1131 | -14 |

* Верхний предел норматива отчислений в местный бюджет: первая цифра – по налогу на прибыль, вторая – по подоходному налогу, третья – по налогу на имущество.

** Знак «минус» означает избыток средств, в данном случае из городского бюджета они будут направлены на дотирование Кировского района, соответственно уменьшится общая сумма трансфертов.

Как мы видим из табл. 4, изменение верхних пределов налоговых отчислений в местный бюджет существенно влияет на доходную часть бюджетов. Например, если подоходный налог полностью отдать местным бюджетам (сценарий 2-100-50), то доля трансферта снизится: в городской бюджет – в 4 раза, в бюджет Советского района – почти в 6 раз, в бюджет Кировского района – на 25%. Если полностью отдать местным бюджетам налог на имущество (сценарий 2-50-100), то сумма трансфертов изменится следующим образом: в городской бюджет уменьшится в 1,5 раза, в бюджет Советского района – на 14%, в бюджет Кировского района – на 11%.

Увеличение на 1% налога на прибыль при этих же сценариях (варианты 3-100-50 и 3-50-100) снижает уровень дотаций соответственно: в городском бюджете – в 11 раз и в 2 раза, в бюджете Кировского района – почти в 1,5 раза и на 17% и в бюджете Советского района – в 20 раз и в 1,5 раза.

Учитывая критерий оптимальности, принятый нами при построении математической модели, который сводился к минимизации суммы трансфертов, приходим к выводу, что требованию сбалансированности бюджета отвечают следующие сценарии:

- 1) 2-100-50, т.е. для обеспечения бюджетных потребностей г.Уфы, рассчитанных с учетом минимальных государственных стандартов необходимы следующие нормативы отчислений: по налогу на прибыль – 2 %, по подоходному налогу – 100%, по налогу на имущество – 50 %, в этом случае сумма трансферта в бюджет города равна 640 млн руб., что составляет около 9% от общего объема, в городской бюджет – 409 млн руб., что составляет 16%;
- 2) 2-100-100, т.е. нормативы отчислений должны быть: по налогу на прибыль – 2 %, по подоходному налогу – 100%, по налогу на имущество – 100 %, в этом случае сумма трансферта в бюджет города составит 39 млн руб., или 0,5% от общего объема, а городской бюджет обходится без трансфертов;
- 3) 3-100-50, т.е. нормативы отчислений должны быть: по налогу на прибыль – 3 %, по подоходному налогу – 100%, по налогу на имущество – 50 %, в этом случае сумма трансферта в бюджет города составит 503 млн руб., или около 7% от общего объема, а в городской бюджет – 149 млн руб., что составляет 6%;
- 4) 3-100-100, т.е. нормативы отчислений должны быть: по налогу на прибыль – 3 %, по подоходному налогу – 100%, по налогу на имущество – 100 %, в этом случае город может обойтись без трансфертов.

Наличие нескольких сценариев бюджетного прогноза позволит выбрать тот, который наиболее полно удовлетворял бы интересам всех задействованных сторон. После обсуждения и утверждения основного сценария, утверждаются нормативы отчислений в бюджеты городских районов.

В табл.5 приведены нормативы отчислений в бюджеты городских районов для выбранных сценариев.

Расщепление налоговой ставки между городским и районным бюджетами на 2002 г. при различных сценариях изменений верхних пределов нормативов налоговых отчислений в местный бюджет, %

| Сценарии | Районы | | | | | | |
|--------------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|-------------------|-----------|
| | Демский | Калининский | Кировский | Ленинский | Октябрьский | Орджоникидзевский | Советский |
| 2-100-50 | | | | | | | |
| налог на прибыль | 0/2* | 2/0 | 0/2 | 0/2 | 2/0 | 0/2 | 0/2 |
| подходный налог | 31,6/68,4 | 75/25 | 0/100 | 78/22 | 18/82 | 0/100 | 0/100 |
| налог на имущество | 50/0 | 50/0 | 0/50 | 0/50 | 50/0 | 1,3/48,7 | 0/50 |
| 2-100-100 | | | | | | | |
| налог на прибыль | 0/2 | 2/0 | 0/2 | 0/2 | 2/0 | 0/2 | 0/2 |
| подходный налог | 31,6/68,4 | 75,2/24,8 | 0/100 | 44,2/55,8 | 18/82 | 0/100 | 0/100 |
| налог на имущество | 100/0 | 100/0 | 0/100 | 100/0 | 100/0 | 95/5 | 0/100 |
| 3-100-50 | | | | | | | |
| налог на прибыль | 3/0 | 3/0 | 0/3 | 0/3 | 3/0 | 0/3 | 0/3 |
| подходный налог | 18/82 | 75,2/24,8 | 0/100 | 98/2 | 18/82 | 79,2/20,8 | 0/100 |
| налог на имущество | 50/0 | 50/0 | 0/50 | 0/50 | 50/0 | 0/50 | 0/50 |
| 3-100-100 | | | | | | | |
| налог на прибыль | 3/0 | 3/0 | 0/3 | 3/0 | 3/0 | 1/2 | 0/3 |
| подходный налог | 17,7/82,3 | 75,2/24,8 | 0/100 | 5/95 | 18/82 | 0/100 | 0/100 |
| налог на имущество | 100/0 | 100/0 | 0/100 | 100/0 | 100/0 | 100/0 | 34/66 |

* Первая цифра показывает норматив отчисления в городской бюджет, а вторая – в районный, например, 0/2 следует читать: 0 % в городской бюджет, 2% - в районный.

Оценка уровня устойчивости территориального бюджета может определяться на различных этапах бюджетного процесса: при составлении бюджета, при исполнении бюджета. Такой подход позволяет сопоставить запланированные направления региональной социально-экономической политики и их действительную реализацию.

Проведенные расчеты показали, что формируемый бюджет при существующих ставках налогообложения и без учета минимальных социальных стандартов характеризуется как нормальный (минимальные бюджетные расходы равны сумме собственных и регулирующих доходов). Однако если расходы планировать на базе социальных стандартов, которые реально отражают потребность социальной сферы в финансовых ресурсах, то существующих источников дохода не достаточно и бюджет в действительности находится в кризисном состоянии.

Для достижения баланса на основе модели были рассчитаны необходимые для этого нормативы отчисления от регулирующих налогов. В этом случае бюджет характеризуется нормальным состоянием (табл. 7).

Таблица 7

Степени устойчивости бюджета г.Уфы на 2002 г.

| Показатели | При существующих ставках налогообложения | | При необходимых ставках налогообложения |
|--|---|--|--|
| | без учета минимальных государственных соцстандартов | с учетом минимальных государственных соцстандартов | с учетом минимальных государственных соцстандартов |
| Собственные доходы, Дс (тыс.руб.) | 1 360 827 | 1 360 827 | 1 360 827 |
| Регулирующие доходы, Др (тыс.руб.) | 3 328 266 | 3 328 266 | 3 580 433 |
| Дс+Др (тыс.руб.) | 4 689 093 | 4 689 093 | 4 941 260 |
| Минимальные бюджетные расходы, Рм (тыс.руб.) | 4 689 093 | 4 941 260 | 4 941 260 |
| Состояние бюджета | нормальное | кризисное | нормальное |

Исходя из вышеизложенного можно сказать, что реальное состояние бюджета на сегодняшний день, т.е. сформированного на основе государственных социальных стандартов при существующих доходах, характеризуется как кризисное.

Таким образом, применение предложенных методических положений будет способствовать повышению эффективности при выработке и реализации комплексов мероприятий по достижению целей функционирования и развития органов местного самоуправления на уровне крупных городов.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию управления сбалансированностью бюджета крупного города в современных условиях.

Научные публикации автора по теме исследования:

1. Фаррахетдинова А.Р. Финансовая модель города // Экономическая наука современной России: Тез. докл. Всероссийской конференции. –М.: ЦЭМИ РАН, 2000. –Ч.1. С.72-73. – 0,2 п.л.

2. Фаррахетдинова А.Р. Применение экономико-математической модели в бюджетном процессе на уровне крупного муниципального образования // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Тез. докл. IV международной научно-практической конференции. –Петрозаводск: ПетрГУ, 2004. С.181-184. – 0,3 п.л.

3. Сабирьянов Р.Р., Фаррахетдинова А.Р. Модельный подход к построению сбалансированного бюджета муниципального образования / Вестник ВЭГУ: Научный журнал. № 21/22. Экономика. –Уфа: Восточный университет, 2004. С. 109-115. – 0,9 п.л.

4. Фаррахетдинова А.Р. Современные концепции выравнивания бюджетной обеспеченности территорий // Сб. трудов молодых ученых и специалистов «Региональная экономика: взгляд молодых». –Уфа: Гилем, 2004. №. 3. С. 159-198. – 0,5 п.л.

5. Фаррахетдинова А.Р. Двухуровневая система бюджетного устройства крупного муниципального образования: Препринт. –Уфа: Институт экономики УрО РАН, 2004. – 60 с. – 3,5 п.л.