

ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ В РАЗРЕЗЕ ТЕРРИТОРИЙ — КАК ИНСТРУМЕНТ СТИМУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Макарова С. Д.

Нижегородская область в качестве субъекта Российской Федерации функционирует в рамках стандартной модели бюджетного федерализма, которая начала развиваться в России в декабре 1991 года с принятия федерального закона об основах налоговой системы и об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, утвердивших принципы и механизмы формирования и взаимодействия бюджетов разных уровней власти.

Об эффективности модели бюджетного федерализма на каждом уровне следует судить по конечному результату применения соответствующих финансовых механизмов, то есть по их воздействию на социально-экономические параметры конкретных региональных и внутрирегиональных ситуаций. Значит, чтобы достичь реального выравнивания различий на любом уровне, необходимо начать с территориально-экономической реструктуризации и повышения экономической самодостаточности каждой территории. В противном случае, учитывая постоянную нехватку средств для финансирования социальной сферы, нагрузка на областной бюджет может стать несопоставимой с его доходами. Таким образом, повышение финансового потенциала реального сектора экономики возможно лишь при увеличении количества источников, обеспечивающих самостоятельное развитие территорий.

К таким источникам ни в коем случае нельзя отнести перераспределение средств вышестоящими бюджетами нижестоящим, проводящееся в основном в форме дотаций или так называемой финансовой помощи. Это можно утверждать на основании того, что за период использования данного механизма не удалось заметно улучшить ситуацию в большинстве территорий-реципиентов. Само понятие «дотация» или «финансовая помощь» подразумевает финансирование на «общие нужды», а именно на приведение к сопоставимому уровню доходов и расходов территорий. Таким образом обоснованность величин расходов территорий приобретает особую значимость. Правомерность их формирования самими территориями находится в непосредственной зависимости от гарантированной вышестоящим бюджетом стабильности в обеспечении средствами в виде закрепленных доходов на срок не менее трех лет в случае, если не будет снижаться доходная база территорий. Источник данной стабильности находится в изменении пропорций распределения налогов между федеральным, региональным и местными бюджетами (прерогатива федерального уровня) и в преобразовании в закрепленные доходы части регулирующих доходов, передаваемых территориям в порядке балансирования их бюджетов. Эту гарантированную величину необходимо поставить в зависимость от усилий, прилагаемых территориями к развитию реального сектора экономики, а значит к увеличению налогооблагаемой базы.

Укрепление собственной доходной базы местных бюджетов может эффективно стимулироваться вышестоящим бюджетом в форме субвенций. Причем субвенции

выделяемые «донорам» и «реципиентам» должны иметь существенные структурные отличия. Так для территорий-доноров это должно быть использование реально реализуемых программ проектного финансирования на базе конкурсов, которые в местном бюджете должны быть заложены в качестве бюджета развития.

В рамках подобного подхода появляется возможность реализации концепции, полагающей, что государство (в данном случае на уровне области и ее территорий) должно получать доходы не только от налогов, но и от вложения средств с тем, чтобы они были освоены экономикой.

Для территорий-реципиентов подход должен быть несколько видоизменен. Для стимулирования хозяйственно-экономической деятельности и усиления налоговой базы и собираемости неналоговых доходов предлагается, используя возникшую разность между средней экономической мощностью по области и рассчитанной экономической мощностью для данной территории, уменьшить финансовую помощь каждой из этих территорий на долю этой разности, а освободившиеся средства перевести в статью субвенции для этой же территории. Эту меру целесообразно использовать для всех территорий, не выполнивших прогнозные показатели предыдущего периода. Следует отметить, что это накладывает дополнительную ответственность на областные органы в связи с формированием реальных прогнозных показателей для территорий.

Подобный подход позволит заинтересовать территории в уменьшении разрыва между средней и прогнозируемой величиной, то есть в увеличении средств, предоставляемых им в достаточно свободное использование гарантировано в течении 3-х лет. Одновременно территориям, допустившим снижение налоговых и неналоговых сборов, необходимо вменить детальное обоснование под предоставляемые им субвенциальные средства. Это позволит самой территории и областным органам получить более четкую информацию о ее реальных потребностях территории и даст возможность реализовать более «прозрачный» подход в использовании финансовой политики из вышестоящего бюджета, усилив контрольную функцию последнего.

Эти предложения могут быть практически реализованы посредством использования критериев экономической и бюджетной мощности. На основании сделанных расчетов и их анализа можно сформулировать следующие выводы.

Исходя из исполнения бюджета 1998 года, следует отметить завышенные прогнозные показатели налоговых и неналоговых (закрепленных) доходов для некоторых территорий Нижегородской области в прогнозе бюджета на 2000 год. Завышенные показатели искажают реальную картину возможностей каждой территории и области в целом. Это негативно сказывается как на формировании бюджетов территорий, так и на областном бюджете, завышая возможности последнего при представлении его на федеральном уровне. А это, в свою очередь, явилось одной из немаловажных причин отсутствия дотаций Нижегородской области из Федерального бюджета в 1999 году.

На основании проведенного анализа предлагается изменить прогнозные значения закрепленных доходов для 28 территорий Нижегородской области. Для 19 территорий их необходимо уменьшить. Это Ардатский, Варнавинский, Вачский, Вознесенский, Воскресенский, Гагинский, Дальне-Константиновский, Ковернинский, Краснобакинский, Краснооктябрьский, Лукояновский, Лысковский, Сергачский, Тонкинский, Уренский, Шахунский, Сокольское, г. Богородск, г. Павлово. В эту группу попали четыре территории, которые по результатам анализа экономи-

ческих показателей с 1997 года достигли достаточно стабильного положения: Гагинский, Краснооктябрьский, Тонкинский районы и г. Павлово. Перегибы в прогнозировании закрепленных доходов могут способствовать только дестабилизации положения, а не закреплению достигнутых результатов.

В случае Сокольского района, безусловно, необходимо обратить внимание на данные по внедрению инвестиционных проектов, реализованных на его территории за 1999 год за счет внешних источников. Так приняты в РАБ проекты по совершенствованию технологий выращивания и переработки льна на 0,5 млн. долл. США (Нидерланды) и модернизации льноперерабатывающего завода и леспромпхоза на аналогичную сумму (инвестиционные фонды ЗАТО г. Сарова) [2].

Однако скорой отдачи от них уже в 2000 году ожидать преждевременно. И для уравнивания доходов и расходов Сокольского также рекомендуется снижение показателей экономической мощности.

Таблица 1

Критерии ограничения финансовой помощи в пользу обоснованных субвенций территориям – реципиентам, рекомендуемые в 2000 году

Название территории	Рекомендуемая экон. мощность X_i рек.	Доля целевых ср-в в финанс. помощи ΔX_i рек. = $= X_{ср.} - X_i \text{ рек.} $	Общая финансовая помощь в проекте з-на 2000. (тыс. руб.)	Рекомендуемые целевые ср-ва в велич. фин. помощи (тыс. руб.)
Ардатовский	0,246	0,739	33 247	24 570
Варнавинский	0,466	0,519	13 959	7 245
Вачский	0,488	0,497	21 570	10 720
Вознесенский	0,394	0,591	25 541	15 095
Воскресенский	0,462	0,523	23 549	12 316
Гагинский	0,268	0,717	14 482	10 384
Д-Константин.	0,784	0,201	27 104	5 448
Ковернинский	0,759	0,226	18 053	4 080
Краснобаков.	0,670	0,315	13 254	4 175
Краснооктяб.	0,464	0,521	11 408	5 944
Лукояновский	0,628	0,357	32 854	11 729
Лысковский	1,265	0,280	10 871	3 044
Сергачский	0,717	0,268	19 549	5 239
Тонкинский	0,488	0,497	7 814	3 884
Уренский	0,816	0,169	20 781	3 512
Шахунский	0,827	0,158	23 452	3 705
Сокольское	0,531	0,454	20 491	9 303
г. Богородск	0,602	0,383	34 959	13 389
г. Павлово	0,780	0,205	22 583	4 630

Для трех районов из рассмотренных, наряду с уменьшением прогнозного задания в ходе анализа была выявлена необходимость уменьшения как величины суммарных доходов в целом, так и нормативов расходов в связи со значительностью их расхождений со среднеобластными показателями и несоответствием экономи-

ческой мощности территорий. Это Гагинский, Краснооктябрьский и Тонкинский районы.

В таблице 1 приводятся рекомендуемые значения показателей финансовой помощи с учетом индивидуального подхода к формированию ее структуры.

Проведенный анализ выявил 9 территорий, объем закрепленных доходов которых был занижен. Выводы сделаны на основании расчетных показателей исполнения бюджета 1998 г. в сочетании с экономическим прогнозом на 2000 г. Это Б-Болдинский, Б-Мурашкинский, Бутурлинский, Воротынский, Перевозский, Пильненский, Спасский, Шаранский, г. Кулебаки. Следует отметить наличие нереализованного потенциала этих территорий. Корректировка их прогнозных значений налоговых и неналоговых доходов в сторону увеличения посредством наращенной величины экономической мощности позволит, с одной стороны, оставить без изменения достаточно высокие значения суммарных доходов, а также нормативные значения расходов. С другой стороны, уменьшит величину субвенционных средств в пользу финансовой помощи из вышестоящего бюджета, при использовании которой территории имеют большую свободу действий.

Данный подход позволяет определить критерии стимулирования и для территорий, чья экономическая мощность выше среднеобластной. В таблице 2. это показатели Бутурлинского и Перевозского районов. Взяв рекомендуемую величину экономической мощности по модулю, мы сможем получить величину бюджета развития соответствующего этой экономической мощности для каждой территории.

Таблица 2

Критерии балансирования прогнозных значений налоговых и неналоговых доходов для территорий Нижегородской области на 2000 г.

Название территории	Рекомендуемая эк. мощность X_i рек	Доля целевых средств в фин. помощи.	Финансовая помощь (тыс. руб.)	Реком. величина целевых ср-в в фин. помощи. (тыс. руб.)
Б-Болдинский	0,878	0,107	14 849	1 589
Б-Мурашкинс.	0,960	0,025	16 078	402
Бутурлинский	1,122	0,137	20 020	3 017
Воротынский	0,879	0,106	19 002	2 014
Перевозский	1,084	0,099	16 760	1 659
Пильненский	0,759	0,226	17 088	3 862
Спасский	0,513	0,472	18 448	8 707
Шаранский	0,851	0,134	16 301	2 184
Г. Кулебаки	0,362	0,623	61 460	38 290

Проведены расчеты для всех территорий Нижегородской области. Среди них следует отметить Вадский район, который достиг уровня экономической мощности 2,001, приблизившись к гг. Дзержинск, Арзамас и Н. Новгород. В отличие от них, учитывая его индивидуальную специфику, район получает финансовую помощь. Однако, в прогнозе бюджета 2000 г. она явно недостаточна. Рекомендуемое значение финансовой помощи больше прогнозного на 3 333 тыс. рублей, которые следует отнести в бюджет развития данного района.

При более детальном анализе бюджетных параметров г. Арзамас выявлено их занижение. Можно предположить, что оно появилось в результате существования общей сети г. Арзамаса и Арзамасского района. Учитывая это, имеет смысл возникшую разность отнести в бюджет развития г. Арзамас. Аналогичная ситуация выявлена в гг. Бор, Выкса и Городец, которым также рекомендуется увеличить бюджет развития.

Проведенные расчеты позволили получить общие величины, характерные отличия проекта закона от рекомендованных значений по основным бюджетным показателям на 2000 г. (табл. 3).

Из таблицы 3 видно, что закрепленные доходы проекта закона на 45 837 тыс. рублей ниже рекомендуемой цифры. Необходимо отметить, что эта величина получена в результате уменьшения прогнозного задания 19 территориям в среднем на 12,1% и повышения этого показателя территориям в среднем на 15,0% и одной (г. Кулебаки) на 85,7%. Последнее увеличение необходимо рассматривать в контексте значений экономической мощности, которые являются крайне низкими для г. Кулебаки: исполненная экономическая мощность в 1998 год 0,195, прогнозируемая экономическая мощность на 2000 год 0,357. Поэтому рекомендуется увеличить экономическую мощность на 2000 год до 0,362, так как без корректировки этот показатель не согласуется со значениями бюджетной мощности и относительным показателем бюджетных расходов по этой территории.

Таблица 3

Основные бюджетные показатели территорий Нижегородской области на 2000 год (проект закона и рекомендации) (тыс. руб.)

Показатель	Проект закона	Рекоменд-е значения	4=(2-3)
1	2	3	4
Закрепленные доходы территорий	5 475 513	5 521 350	+45 837
Суммарные доходы территорий	6 859 619	6 849 846	-9 773
Бюджет текущих расходов	8 127 780	8 119 046	-8 734
Финансовая помощь	899 115	659 219	-239 896
Субвенции	484 991	705 741	+220 750
Бюджет развития	16 454	65 634	+49 180
Дотации	1 384 106	1 364 960	-19 146

Для большинства остальных территорий Нижегородской области (21) рекомендуется скорректировать показатели бюджетной мощности и показателя относительных расходов для приведения их в соответствие с прогнозным заданием по закрепленным доходам. Пятнадцати из них рекомендуется повысить бюджетную мощность в среднем на 8,4% по отношению к среднеобластной величине, а 5 – понизить в среднем на 28,2%. Аналогичная ситуация и с относительным показателем расходов, так как он находится в неразрывной связи с показателем бюджетной мощностью территорий.

Несмотря на повышение величины закрепленных доходов; на основании результатов анализа рекомендуется снизить величину суммарных доходов в целом. Снижение рекомендуется провести за счет пересмотра и реструктуризации статьи «финансовая помощь», которую рекомендуется уменьшить на 239 896 тыс. руб.

лей. Одновременно субвенции необходимо довести до величины 705 741 тыс. рублей, увеличив их на 220 750 тыс. рублей с обоснованиями, аналогичными обоснованиям субвенций на топливо и электроэнергию. Вместе с этим необходимо увеличить бюджет развития для территорий с 16 454 тыс. рублей до 65 634 тыс. рублей, которые превысили уровень среднеобластной экономической мощности, и предоставить в их распоряжение максимум средств в виде дотаций, а не субвенций. Следует отметить, что при подобном подходе удастся удержать дефицит бюджета в рамках 9,5% к расходам..

Для подтверждения рекомендуемых показателей бюджета Нижегородской области в разрезе территорий был проведен расчет следующих статистических показателей. Коэффициент вариации по показателю рекомендуемой бюджетной мощности $V_y = 28,5\%$, а по показателю рекомендуемого относительного показателя расходов $V_p = 28,1\%$. Учитывая положительные тенденции бюджета области в 1999 году, отраженные показателем $V_x = 27,0\%$, можно предположить, что коэффициент вариации равный 27,0 – 29,0% является оптимальным при горизонтальной балансировке бюджетов территорий на внутрирегиональном уровне. Показатели ниже этого уровня говорят об излишней «жесткости» бюджета, а выше – о разбалансированности его основных показателей.

Таблица 4

Основные показатели, характеризующие дефицит бюджета в разрезе территорий проекта бюджета Нижегородской области на 2000 год (тыс. руб.)

Показатель	Проект закона	Рекомендованные значения	$4 = (2 - 3)$
1	2	3	4
Всего доходов с учетом источников финансирования	6 896 388	6 886 615	-9 773
Всего расходов	8 127 780	8 119 046	-8 734
Недоимка	458 036	458 036	0
Дефицит с учетом включенной недоимки	-773 357	-774 395	1 038
Дефицит % к расходам	9, 5	9, 5	0

Рассмотренный метод позволяет определить границы варьирования бюджетными параметрами и удержать весь бюджет в рамках средств, которыми область рассчитывает оперировать в межбюджетных отношениях со своими территориями. Так рекомендуемые значения экономической мощности после корректировки имеют среднюю величину 0,985, которая на 0,6% больше аналогичной величины, полученной при обработке показателей проекта закона. Несколько ниже средняя величина бюджетной мощности, полученная после обработки 0,943 против 0,996 в бюджете. Это расхождение можно объяснить имеющимися в прогнозе бюджета достаточно высокими размерами дотаций для таких районов как Тонкинский, Тоншаевский, Большемурашкинский, Княгининский, Краснооктябрьский.

Предлагаемые меры можно считать одним из направлений совершенствования системы бюджетного федерализма, начиная с его основ, так как именно на внутрирегиональном уровне существует возможность объективной оценки социально-экономической дифференциации территорий, составляющих основу всей системы

федерализма в России. Эффективность их определяется тем, что предметом взаимоотношений областного бюджета и территорий становится не расплывчатая «финансовая помощь», а конкретные цели и задачи, которые можно решить с реальными результатами в установленные сроки. И чем эффективнее достигнутые показатели, тем больше самостоятельности в решении местных задач предоставляется территориям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. №3.
2. Монитор. №8. 2000.