

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

С 897 *Сумская Т.В. Бюджетная политика и местное самоуправление/
Под ред. Д.э.н. Суспицина С.А. – Новосибирск, ИЭОПП СО
РАН, 2009. – 240 с.*

ISBN 978-5-89665-198-7

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий. Выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена практика регулирования бюджетно-налоговых отношений за рубежом, выполнен анализ результатов функционирования местных властей в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в России. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментальной, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса и регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах регионального и муниципального развития.

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

ISBN 978-5-89665-198-7

© ИЭОПП СО РАН, 2010
© Сумская Т.В., 2010

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам выполненного исследования можно сделать выводы.

1. Бюджетная политика является важным направлением регулирования регионального развития, ее эффективное проведение обеспечивает рост объемов финансовых поступлений, направляемых на цели социально-экономического развития территорий. Практику ведения государственного финансов в государстве с несколькими бюджетными уровнями принято называть бюджетным федерализмом. Существует несколько моделей бюджетного федерализма, в основе которых лежит принцип децентрализации. Он находит отражение в форме государственного устройства; в структуре федерального, регионального и муниципального права; в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем. Формирование в России целостной, взаимосогласованной и сбалансированной по ресурсам и межбюджетным потокам бюджетной системы невозможно без решения ряда важных проблем, для поиска путей решения которых представляется полезным изучение накопленного опыта других стран в области проведения бюджетной политики. На современном этапе можно выделить следующие моменты, представляющие интерес для России:

- четкое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормы, отсутствие полномочий нижестоящих уровней, не обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами;
- распределение источников доходов должно осуществляться с учетом общего объема нормативных расходов властей территорий, и их налогового потенциала;
- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учетом нормативных расходов и налогового потенциала регионов;
- субъекты Федерации и муниципалитеты должны каждый располагать, по крайней мере, одним крупным налогом, который полностью находится в их распоряжении;
- ряд федеральных налогов (налог на прибыль и подоходный) следовало бы разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;
- ряд косвенных федеральных налогов (НДС, акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;
- бюджетная политика всех субъектов Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;
- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

2. В основе происходящих изменений в системе бюджетного федерализма в России лежит концентрация налоговых доходов на федеральном уровне. Это приводит к усугублению проблемы перемещения социальных расходов на региональный и местный уровни без надлежащего финансового покрытия. В результате подрывается бюджетная самостоятельность территориальных бюджетов; не создаются условия для решения проблем, связанных с необходимостью выделения различных типов муниципальных образований, сохраняется нерациональная структура распределения федеральных налогов, при которой абсолютное большинство субъектов РФ относится к нуждающимся в финансовой поддержке. Очевидно, что без создания прочной финансовой базы на всех уровнях бюджетной системы и прежде всего на уровне местного самоуправления невозможна рационализация межбюджетных отношений. При этом распределение налогов должно происходить по нисходящей линии при условии закрепления за каждым уровнем власти своих налоговых доходов, а деление налогов на федеральные, региональные и местные не должно предполагать их автоматического зачисления в бюджет соответствующего уровня во избежание чрезмерных перекосов в доходной обеспеченности региональных и, особенно, местных бюджетов.

3. В работе предложен инструментарий анализа территориальных бюджетов, базирующийся на использовании методов горизонтального, вертикального, трендового, факторного и регрессионного анализа. Он позволяет оценить структуру бюджетов как с точки зрения их обеспеченности доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня. Кроме того, можно исследовать устойчивость территориальных бюджетов посредством расчета бюджетных коэффициентов, а также выявить характер бюджетных ограничений на субфедеральном уровне. Расчет характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после выделения средств из вышестоящего бюджета служит индикатором степени оправданности концентрации ресурсов на вышестоящем уровне с позиций выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, направленности федеральной и субфедеральной бюджетной политики. Выполнение группировки территорий по уровню полученных и располагаемых доходов, а также по уровню централизованных значений данных показателей позволяет выявить территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности после перечисления средств из бюджета вышестоящего уровня. Оценка регрессионных уравнений позволяет проанализировать зависимость между размерами средств, поступающих в территориальные бюджеты из вышестоящих бюджетов и полученными доходами, а также выявить предель-

ный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. определить зависимость увеличения располагаемых доходов территориальных бюджетов от роста их налоговых доходов.

Предложенный инструментарий анализа территориальных бюджетов позволяет выявить, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета целям выравнивания бюджетной обеспеченности; определить наличие и направления действия стимулов к увеличению налоговых доходов, аккумулируемых на территории. Получаемые результаты позволяют наметить возможные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений.

4. Анализ структуры доходов местных бюджетов, выполненный на материалах Новосибирской области, продемонстрировал низкий уровень их самостоятельности из-за отсутствия устойчивой доходной базы соответствующих бюджетов. Для большинства муниципалитетов более половины доходных источников приходится на долю безвозмездных перечислений. Как показали выполненные расчеты, доля полученных доходов для большей части местных бюджетов Новосибирской области в 1996–2004 гг. находилась в пределах от 20 до 40%, в 2005–2006 гг. абсолютное большинство муниципальных образований области аккумулировали на своих территориях уже менее 20% доходов. Таким образом, количество муниципалитетов, бюджеты которых формируются за счет средств, не связанных с результатами экономических процессов на территории, увеличился, а обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами городов и районов Новосибирской области существенно сократилась.

Для оценки устойчивости местных бюджетов особый интерес представляет доля безвозмездных перечислений из областного бюджета в совокупных доходах местных бюджетов региона. Подобный анализ свидетельствует о том, что в 1996–2004 гг. около 80% муниципалитетов НСО существенно зависели от финансовых поступлений из областного бюджета при формировании доходов. В данный период число муниципалитетов, доходы которых более чем наполовину формировались за счет безвозмездных перечислений из бюджета области, находилось на уровне 29–30. Модальным интервалом для доли безвозмездных перечислений являлся интервал 70–80%. В 2005–2006 гг. только 2 из рассмотренных муниципальных образований (города Новосибирск и Обь) имели в структуре доходов менее 40% безвозмездных перечислений. Модальным интервалом был уже интервал 80–90%. С учетом того, что рассматривались полученные (т.е. налоговые и неналоговые) доходы, можно заключить, что такое положение нельзя назвать нормальным для федерального государства, реализующего принцип бюджетного федерализма.

С целью анализа направлений использования средств местных бюджетов все расходы были сгруппированы в пять основных блоков.

Для оценки структуры бюджетных потребностей рассчитано распределение долей расходов на государственное управление и правоохранительная деятельность, социальных, хозяйственных расходов, а также расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. В Новосибирской области основными статьями расходов являются социальные расходы (от 50 до 80%) и расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (20–30%).

5. Выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов. Во-первых, расчет данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета. Во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более прозрачно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить платежеспособность каждого муниципального образования, т.е. насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления. И, наконец, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

6. Проведенные расчеты по оценке показателей неоднородности полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения дают базу для анализа складывающихся межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальные образования». Важным аспектом бюджетного анализа является исследование соответствия между декларированной целью необходимости концентрации финансовых ресурсов на уровне региона – субъекта Федерации и целями выравнивания уровня социально-экономического развития различных муниципальных образований. Анализ показателей неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения подтверждает существование тенденции уменьшения их значений после осуществления безвозмездных перечислений. Для установления групп муниципалитетов, за счет которых происходит изменение агрегированных показателей разброса, требуется рассчитать изменение характера распределения доходов местных бюджетов с учетом безвозмездных перечислений. Оценка такого изменения показывает, что показатель среднедушевых доходов по территориям резко возрастает после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета. Подобная ситуация свидетельствует о высокой концентрации финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне, что сопровождается острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований НСО. В течение рассмотренного периода наблюдается существенное увеличение абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

Центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценить изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности. Расчеты показали, что увеличивается и число муниципалитетов с бюджетными доходами ниже среднего уровня, и число муниципалитетов с относительно наиболее высокими доходами. Однако, кривые Лоренца, построенные для муниципальных образований НСО по каждому рассматриваемому периоду, свидетельствуют о том, что межрайонная дифференциация в результате перечисления средств муниципальным образованиям из областного бюджета сокращается. Данный факт подтверждают значения коэффициента фондов и индекса Джинни, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области за период 1996–2006 гг.

7. Результаты расчетов величин разброса и распределения полученных и располагаемых доходов демонстрируют существование случайного характера безвозмездных перечислений из областного бюджета, что не отвечает целям выравнивания. Для проверки этого вывода была выполнена оценка зависимости поступающих в местные бюджеты безвозмездных перечислений на душу населения от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов. Расчеты позволили установить существование статистически значимой отрицательной зависимости между рассмотренными параметрами для Новосибирской области на временном интервале с 1996 по 2006 гг. Отсюда следует, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

8. Важным направлением анализа выполненных расчетов являлась оценка эффективности действия стимулов к увеличению полученных налоговых доходов на местном уровне в рассматриваемом регионе. Подобная оценка осуществлялась по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль. За рассмотренный период полученные зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля. Это позволяет сделать вывод о том, что используемые стимулы работают в направлении сохранения и развития налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области, а также о том, что в целом в условиях перехода на новую систему местного самоуправления субфедеральная бюджетная политика ориентирована на оптимизацию формирования и исполнения доходной базы местного уровня.