

**ПОДХОДЫ К ВЫРАВНИВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ:
ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ (ОПЫТ МОДЕЛИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ) ***

Рассматриваются региональная политика на уровне муниципальных образований, сочетающая задачи региональной сбалансированности и экономического роста. Конкретно исследуются условия, при которых муниципалитеты заинтересованы в развитии собственного налогового потенциала, осуществлении инвестиций. Для этих целей разработана имитационная модель с элементами оптимизации и динамики. Модельные расчеты проведены на примере муниципальных образований Новосибирской области.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, муниципальные образования, бюджет.

Структура доходов муниципальных бюджетов

Вопрос финансового обеспечения реализации полномочий местного самоуправления остается в системе федеративных отношений одним из самых острых. Формирование доходов и распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы базируется в настоящее время преимущественно не на долговременных финансовых источниках, а на инструментах и механизмах текущего регулирования и выравнивания.

Доля собственных налоговых и неналоговых доходов в консолидированном бюджете муниципалитетов РФ систематически сокращается: с 47,6 % в 2005 г. до 39 % в 2011 г. В результате местные бюджеты более чем наполовину (около 60 % в 2007–2011 гг.) зависят от межбюджетных трансфертов, выделяемых федеральными и региональными властями.

Вследствие муниципальной реформы произошло сокращение финансово-экономических источников, закрепленных за муниципальными властями (табл. 1).

Количество отчислений от налогов других уровней, закрепленных за местными властями, и соответствующие нормативы также значительно уменьшились с начала реформы (табл. 2).

К началу муниципальной реформы за местным уровнем были закреплены нормативные отчисления от 10 федеральных и региональных налогов, по результатам реформы их осталось три. Анализ показывает, что положительная динамика по ЕНВД и единому сельскохозяйственному налогу не может компенсировать даже снижение норматива по НДФЛ.

Соотношение собственных (налоговых и неналоговых) доходов и безвозмездных поступлений в различных типах муниципальных образований (МО) различно. В 2007–2010 гг. городские округа самостоятельно обеспечивали чуть более половины доходной части бюджета (53–54 %), городские и сельские поселения – около трети бюджета (32–40 %), муниципальные районы – только четверть (26–28 %). Иначе говоря, относительно благополучная общая картина складывается благодаря сравнительно высоким показателям самого экономически развитого и самообеспеченного типа муниципальных образований – городских округов.

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 13-06-00392/13.

Таблица 1

Местные налоги до и после реформы местного самоуправления

До реформы (НК РФ, 2000 г.)	После реформы (НК РФ, в действующей редакции)
1. Земельный налог 2. Налог на имущество физ. лиц 3. Налог на наследование и дарение 4. Налог на рекламу 5. Сборы на благоустройство	1. Земельный налог 2. Налог на имущество физ. лиц

Таблица 2

Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, закрепленных за местным уровнем власти, %. [1]

Налоги и сборы	2003	2004	2005	2012
Налог на прибыль	7	7	–	–
Налог на доходы физ.лиц (НДФЛ)	50	50	30	30
Налог на игорный бизнес	30	50	–	–
Акцизы:				
– на водку и ликеро-водочные изделия;	5	35	–	–
– на прочую алкогольную продукцию	10	10	–	–
Налог с продаж (НСП)	60	отменен		
Единый сельскохозяйственный налог	–	–	30	35
Единый налог на вмененный доход (ЕНВД)	45	75	90	100*
Налог на имущество организаций	50	50	–	–
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100	100	–	–
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	54	40	–

* Для муниципальных районов и городских округов.

Несколько слов о свойствах структуры безвозмездных поступлений (межбюджетных трансфертов). Безвозмездные поступления (межбюджетные трансферты) направляются в муниципалитеты преимущественно в трех формах: субвенции, субсидии и дотации. Наибольшую долю в общем объеме трансфертов имеют субвенции – средства, предоставляемые местным бюджетам для реализации полномочий, делегированных им региональными и федеральными властями.

До реализации реформы местного самоуправления начала 2000-х гг. доля нецелевых трансфертов (дотаций), расходуемых по усмотрению органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения, составляла не менее 1/3 в общей структуре безвозмездных поступлений в целом по Сибирскому Федеральному округу (еще в 2005 г. она равнялась 35,3 %). Одновременно доля субсидий, выделяемых на решение конкретных задач, делегируемых региональными властями (как правило, на условиях софинансирования), составляла в 2005 г. всего 7,5 %.

Современная структура безвозмездных поступлений в местные бюджеты СФО (2008–2011 гг.) выглядит следующим образом: субвенции примерно 40 %, субсидии и дотации – по 1/4.

Итак, не только высокая доля безвозмездных поступлений в системе доходной части местных бюджетов, но и их структура свидетельствуют о тенденции к встраиванию местных властей в государственную вертикаль, высокой и все увеличивающейся зависимости местного самоуправления от решений государственной власти (региональной и федеральной) со всеми вытекающими отсюда последствиями для развития налогового потенциала.

О распределении дотаций «на выравнивание»

Повышение финансово-экономической самостоятельности, выравнивание муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности с целью предоставления сопоставимого уровня муниципальных услуг на всей территории страны вытекает из положений Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1998 г.; находится в центре внимания политического руководства¹. По этим вопросам имеется солидная литература. Предлагается, в частности, наряду с введением налога на недвижимость, децентрализовать налоговые полномочия. По нашему мнению, данные меры в условиях объективно неравномерного распределения налоговой базы по территории РФ приведут к повышению бюджетной обеспеченности только ряда муниципальных образований (преимущественно городских округов) и все большему расслоению муниципалитетов.

Как отмечает первый Вице-премьер И. Шувалов, представляет интерес дискуссия о введении в России налога с продаж (НСП), которая продолжается уже несколько лет. В декабре прошлого года обсуждение активизировалось после того, как премьер-министр Дмитрий Медведев предложил предпринимателям обсудить возможное его возвращение, а в январе этого года поручил профильным ведомствам до 1 сентября представить ему заключение о целесообразности введения налога с продаж в некоторых регионах.

Суть проблемы не только в аспектах, связанных с администрированием НСП и НДС. Главное заключается в том, что возвращение НСП заметно изменит вертикальную структуру бюджетной системы государства, существенно повысит ее региональную составляющую. Скажем, по расчетам Минэкономразвития, НСП позволит сократить дефицит бюджета субъектов РФ, который к 2018 г. превысит 1,8 триллиона рублей. Насколько готово к этому Правительство? Заявлено, что решение о введении налога с продаж (НСП) в регионах может быть принято в следующем политическом цикле – после 2018 г.²

Представляется, что своевременной мерой могло бы стать изменение структуры межбюджетных трансфертов за счет принципиального усиления роли дотаций. Этот единственный нецелевой вид поддержки способен существенно оздоровить межбюджетные отношения, создать финансовую базу для реального повышения самостоятельности муниципалитетов.

Разумеется, нуждается в совершенствовании система их распределения. В настоящее время каждый регион разработал и внедрил собственную методику распределения средств, опираясь на положения Бюджетного кодекса, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 06.10.2003), а также на Методические рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений³.

Большинство региональных методик в значительной степени соответствует федеральным методическим рекомендациям (а значит, и федеральной методике распределения ФФПР) и повторяет тем самым как их сильные стороны, так недостатки и слабости. Главная проблема формирования такого рода методик, как и при распределении средств на региональном (субфедеральном) уровне, состоит в том, чтобы, выравнивая бюджетную обеспеченность муни-

¹ В своих выступлениях Президент РФ В. В. Путин заявляет, что, передавая многие полномочия и финансовые ресурсы в руки региональных властей от Федерального центра, важно позаботиться, чтобы это не обернулось беззащитностью городов перед руководителями регионов, а также «надо прекратить устанавливать с регионального уровня показатели для местного самоуправления и увязывать с ними предоставление финансовых ресурсов». Демократия и качество государства (Коммерсантъ. 2012. 06 февр. № 20/П (4805)).

² URL: <http://lenta.ru/news/2013/01/16/shuvalov/>

³ Приказ Министерства финансов РФ № 243 от 27.08.2004 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

ципалитетов, одновременно создать условия и мотивацию к наращиванию экономического (налогового) потенциала муниципалитетов. «Индивидуализация» методик призвана учесть особенности развития конкретных субъектов РФ.

По результатам анализа методик распределения Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов – ФФПМР (ГО) – в большинстве субъектов Федерации можно выделить три ключевых элемента: формирование регионального фонда поддержки (способы расчета его объема); определение бюджетной обеспеченности МО; конкретный способ распределения дотаций.

В нормативно-правовых актах, регулирующих межбюджетные отношения, определено, что фонд поддержки формируется за счет собственных доходов регионального бюджета и отрицательных трансфертов⁴. Однако способ расчета объема данного фонда не предложен. В результате в большинстве методик величина распределяемого фонда никак или очень слабо связана с экономическими и финансовыми результатами деятельности муниципалитетов.

В большинстве методик, как и в Методических рекомендациях Минфина, бюджетная обеспеченность определяется отношением индекса доходного потенциала (ИДП) к индексу бюджетных расходов (ИБР). При этом в соответствии с Бюджетным кодексом для расчета индекса налогового (доходного) потенциала требуется учитывать не фактические или прогнозные, а потенциальные величины. В действительности при расчете бюджетной обеспеченности регионы используют различные величины в качестве «потенциальных». Распространенным является способ, при котором проводится усреднение объемов фактически собранных налогов за несколько предыдущих лет и их прогнозных значений на плановый период. В ряде регионов налоговый потенциал корректируется на коэффициент собираемости налогов. Эти вынужденные паллиативы не противоречат напрямую формулировкам Федерального закона и Бюджетного кодекса, но едва ли соответствуют их духу.

В Методических рекомендациях предложено три способа распределения дотаций: пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности до законодательно определенного уровня; выравнивание наименее обеспеченных муниципальных образований до максимально возможного уровня; подушевой метод. Первые два метода, используемые большинством регионов, фактически направлены преимущественно (если не исключительно) на поддержание муниципалитетов-аутсайдеров. Метод подушевого выравнивания применяется в методиках в качестве дополнительного (подсобного), как правило, с целью определения части фонда, которая может замещаться дополнительными отчислениями от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в местные бюджеты, а также для расчета нормы дополнительных отчислений. По всей видимости, замещение дотаций на выравнивание (частично или полностью) дополнительными отчислениями от НДФЛ и является как раз единственным, хотя и несколько «однобоким» инструментом, стимулирующим наращивание собственных налоговых доходов муниципальных образований. При стимулировании налоговых доходов, хотя и только по одному из них, в некоторой степени снижается зависимость муниципалитетов от трансфертов из регионального бюджета. Однако не следует переоценивать его значение в связи с тем, что налоговая база муниципальных образований даже одного типа чрезвычайно разнообразна.

Особенности трансфертного механизма в Новосибирской области

Методика распределения средств муниципальным образованиям из областного бюджета Новосибирской области (НСО) не вполне вписывается в типичную схему, использует нестандартные инструменты⁵. Ее принципиальная идея в общем может быть описана следующим образом.

На распределение средств оказывают решающее влияние две статьи расходов (в терминах методики два «фактора») – численность работников бюджетной сферы МО, не включающая

⁴ Отрицательные трансферты – это особая тема, и здесь она не рассматривается.

⁵ Закон Новосибирской области № 154-ОЗ от 03.12.2007 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области».

государственных и муниципальных служащих; площадь нежилых помещений муниципальной собственности, содержащихся за счет средств местного бюджета. Кроме того, учитывается численность жителей МО.

Эти статьи расходов и связанные с ними так называемые «факторные коэффициенты» участвуют в определении расчетного уровня бюджетной обеспеченности в соответствии с формулой

$$B_i = \frac{A}{A_i} \times E_1 \times E_2,$$

где B_i – расчетный уровень бюджетной обеспеченности муниципалитета i ;

A – показатель удельных (на душу населения) налоговых доходов всех муниципальных образований;

B_i – показатель удельных (на душу населения) налоговых доходов i -го муниципалитета;

E_1, E_2 – показатели насыщенности или обеспеченности работниками бюджетной сферы (нежилыми помещениями) i -го муниципалитета в сопоставлении с аналогичным показателем всех МО.

Искомый объем дотаций рассчитывается исходя из приведенной формулы.

Рассматриваемые коэффициенты, пожалуй, в наибольшей степени отражают особенность методики НСО. Поэтому следует остановиться на их природе чуть подробнее. По сути, каждый из факторных коэффициентов отражает, насколько больше или меньше затрат несет определенный муниципалитет по сравнению со средним значением в связи с соответствующим фактором. Например, для Венгеровского района $K_2 = 1,99$ в 2010 г. Это означает, что объем нежилых помещений, точнее, величина затрат на их содержание в расчете на 1 жителя в Венгеровском районе в данном году, в 1,99 раза больше, чем в среднем по МО НСО. Следовательно, Венгеровскому району в связи с повышенными затратами определенного рода требуются относительно большие объемы дотаций. Напрашивается вывод назвать рассматриваемую методику компенсационной в том смысле, что она не то что направлена, но допускает возможность за счет областного бюджета в определенной степени компенсировать, возместить повышенные затраты муниципалитета по тому или иному фактору.

Схематично данная методика представлена на рис. 1.

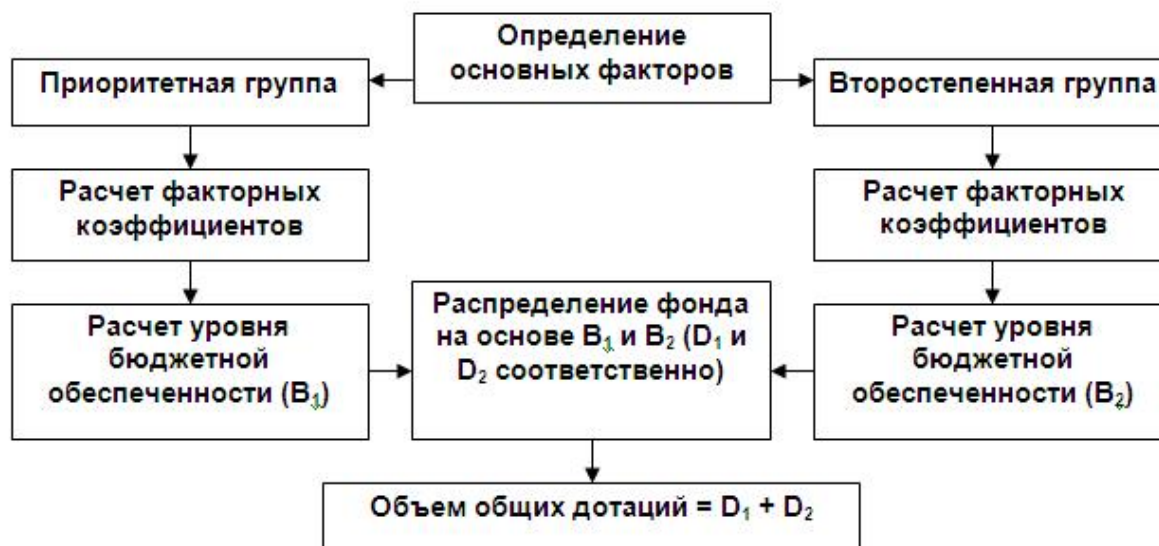


Рис. 1. Схема распределения дотаций в НСО

Необходимо добавить, что при описании методики с целью более рельефно отразить ее идею мы отвлеклись от ряда обстоятельств. Прежде всего, сила, с которой различные факторы влияют на распределение средств, не является одной и той же. Точнее, в соответствии со значимостью (весом) соответствующих факторных коэффициентов, определяемых эксперт-

ным методом, осуществляется распределение факторов на две группы – приоритетную и второстепенную.

Описанная методика применяется в Новосибирской области для распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов с 2007 г. Представляет определенный интерес оценка фактического распределения дотаций с ее использованием за последние годы.

Изменения дифференциации душевых доходов муниципальных образований НСО до и после распределения дотаций на выравнивание приведены на рис. 2.

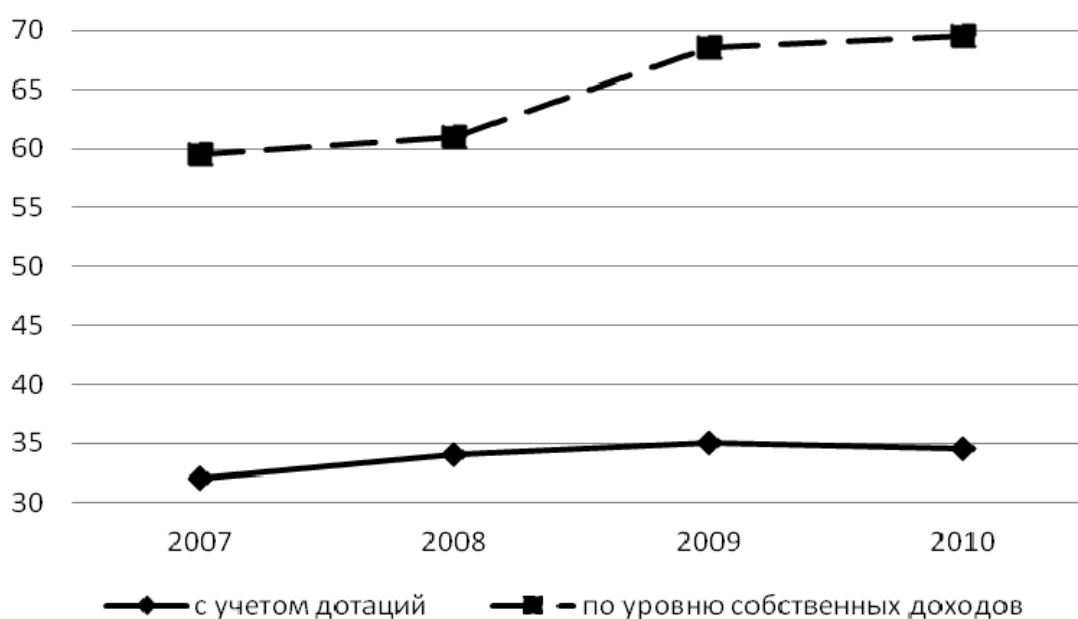


Рис. 2. Динамика коэффициента вариации доходов МР и ГО на душу населения, 2007–2010 гг., %

Как видно, дифференциация показателей собственных душевых доходов заметно возрастает (почти на 10 п. п. за четыре года), с учетом дотаций на выравнивание – более или менее стабильна. Это означает, что среднесрочные последствия «правильных» текущих решений отнюдь не являются позитивными; не способствуют, собственно говоря, стратегической задаче: наращиванию экономического потенциала отстающих регионов, подтягиванию их бюджетной обеспеченности за счет собственных налоговых поступлений к уровню лидеров.

Вопрос о неизменности рангов до и после предоставления дотаций является исключительно сложным. Не случайно разработчики федеральной методики то включают соответствующее положение, то исключают. При определенных условиях принцип неизменности рангов может и должен быть нарушен.

В табл. 3, по данным за 2010 г., МО НСО ранжированы по уровню собственной бюджетной обеспеченности до и после распределения трансфертов. Ранг № 1 присваивается муниципалитету с наиболее высоким показателем. Методика НСО не запрещает в явном виде изменение рангов муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности до и после распределения дотаций, но в данном конкретном случае что-то «чересчур».

В 2010 г. ранги девяти из десяти наиболее сильных по собственной бюджетной обеспеченности районов снижаются после распределения дотаций, причем 3 из них – существенно (Карасукский, Барабинский, Новосибирский районы). В десятке аутсайдеров не остается ни один из них, а 7 вообще переходят в разряд самых обеспеченных. Похожая картина наблюдается и в другие годы. Абсолютный аутсайдер по уровню собственных налоговых доходов на протяжении 2007–2010 гг. – Кыштовский район – после распределения дотаций неизменно становится самым богатым.

Таблица 3

Ранги муниципалитетов НСО до и после распределения трансфертов, 2010 г.

Муниципалитет	Ранг до распределения трансфертов	Ранг после распределении трансфертов
р. п. Кольцово	1	2
г. Новосибирск	2	9
г. Бердск	3	12
г. Обь	4	20
г. Искитим	5	21
Карасукский	6	30
Северный	7	3
Барабинский	8	31
Татарский	9	28
Новосибирский	10	35
Ордынский	11	15
Черепановский	12	26
Чулымский	13	18
Мошковский	14	29
Тогучинский	15	24
Баганский	16	11
Чановский	17	23
Куйбышевский	18	34
Болотнинский	19	25
Искитимский	20	27
Коченевский	21	32
Каргатский	22	19
Краснозерский	23	33
Убинский	24	16
Купинский	25	14
Кочковский	26	6
Доволенский	27	5
Здвинский	28	10
Чистоозерный	29	7
Венгеровский	30	8
Усть-Таркский	31	4
Маслянинский	32	17
Кольванский	33	22
Сузунский	34	13
Кыштовский	35	1

Сложившаяся ситуация, без сомнения, объективно «укрепляет» иждивенческие настроения отстающих регионов, одновременно ослабляя побудительные мотивы лидеров к наращиванию собственного налогового потенциала. В очередной раз подтверждается то, что ориентация органов государственной власти при распределении финансовой помощи только на текущие цели неизбежно приводит к негативным среднесрочным последствиям.

Моделирование процессов инвестирования

С целью оценить условия, при которых в принципе возможно заинтересовать муниципалитеты в развитии собственного налогового потенциала с использованием некоторых естественных процедур, разработана имитационная модель с элементами оптимизации и динамики (ИМОД). Эта модель позволяет моделировать распределение средств Фонда финансовой

поддержки муниципальных районов и городских округов (ФФПМР(ГО)) на перспективу. Основная идея заключается в возможности трансформации в инвестиции части расходов бюджетов муниципалитетов, которые могли бы быть направлены на потребление. За счет инвестиций, последующего роста налогов происходит наращивание собственной доходной базы муниципалитетов.

Отвлекаясь от многочисленных деталей, остановимся на ключевых характеристиках модели и свойствах решения. Предполагается, что доходная часть бюджета i -го муниципалитета состоит из собственных налоговых доходов C_i и трансфертов Tr_i из областного бюджета. Расходы бюджета состоят из двух статей: расходы на потребление R_i и на инвестирование Inv_i , соотношение между которыми определяется. Блок-схема ИМОД представлена на рис. 3.

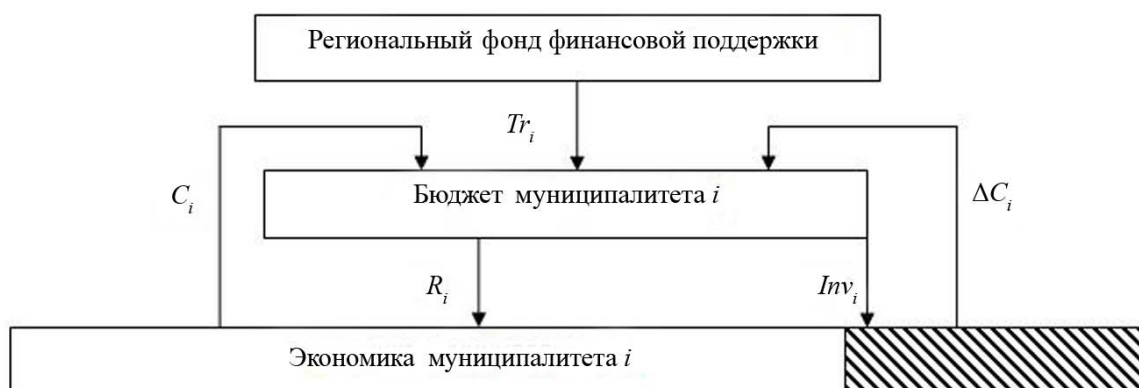


Рис. 3. Блок-схема модели

Основные условия модели.

1. В каждом году суммарный объем трансфертов, выделенных всем муниципалитетам, не может превышать общей величины фонда поддержки.

2. Расходная часть бюджета каждого муниципалитета не превышает доходную часть.

3. Собственные доходы каждого муниципалитета в году t определяются как его собственные доходы в базовом году плюс некоторый прирост, возникающий исключительно за счет эффекта от инвестиций всех прошлых лет (от первого до года $t - 1$). Эффект от инвестиций рассчитывается как произведение объема инвестиций на коэффициент отдачи от инвестиций α .

4. Расходы на потребление каждого муниципалитета в году t должны быть не меньше его расходов на потребление в базовом году с определенным коэффициентом k .

5. Целевой функцией модели является максимизация интегрального показателя расходов на потребление всех рассматриваемых муниципальных образований за все годы.

Отметим три важных обстоятельства.

1. Целевая функция обеспечивает приоритет перспективных решений над текущими.

2. Условие неизменности рангов в данной постановке не сформулировано, предоставлена возможность отстающим муниципалитетам выбраться из так называемой «ловушки бедности» за счет собственных усилий.

3. Поскольку рост потребления связан в модели исключительно с осуществлением инвестиций, то их отсутствие означает неизменность объема потребления в плановом периоде на уровне базового года.

Расчеты проводились на 7-летний период 2007–2013 гг., базовым является 2006 г. Более чем на 7 лет делать расчеты бессмысленно, по нашему мнению, в связи с фактором неопределенности. Меньше – нельзя, поскольку при достаточно реалистичных предположениях относительно показателя отдачи на капитал его невозможно будет окупить приростом потребления.

Было осуществлено два цикла расчетов. Задача первого цикла «Приглашение к инвестированию» состояла в том, чтобы оценить условия, при которых муниципалитеты в принципе готовы и заинтересованы трансформировать в инвестиции часть безвозмездных перечисле-

ний. Имитируемыми (варьируемыми) параметрами, влияющими на склонность к инвестированию, выступали коэффициенты α и k .

Остановимся чуть подробнее на природе и предназначении этих коэффициентов. Если отдача от капитала α равна, например, 0,15, это означает, что один рубль инвестиций приносит во все последующие годы 0,15 руб. в муниципальный бюджет. В расчетах параметр α варьировался от 0,17 (комментарий чуть ниже) и выше.

Коэффициент k ограничивает возможности муниципалитетов снижать расходы на потребление с целью инвестирования (задает минимальную границу уровня потребления). Если в некотором году $k = 0,9$, это означает, что душевое потребление в этом году не может быть меньше, чем 90 % потребления базового года. В расчетах параметр k варьировался от 0,5 до 1,0.

Оказалось, что муниципалитеты готовы, выражаясь фигурально, «рассматривать вопрос об инвестировании» вместо того, чтобы потреблять, при трех условиях:

- объем ФФПМР(ГО) НСО должен быть увеличен минимум в два с лишним раза по отношению к фактической величине;
- параметр k строго меньше единицы;
- параметр α не меньше 0,17 (инвестиции при меньшей отдаче бессмысленны; начиная окупаться со второго года планового периода, просто «не успевают» до конца семилетнего срока преобразоваться в рост потребления).

При описании всех дальнейших расчетов объем фонда не менялся и составлял минимально возможную величину, равную чуть больше 10 млрд руб. в год.

Характерные особенности решения можно увидеть на рис. 4.

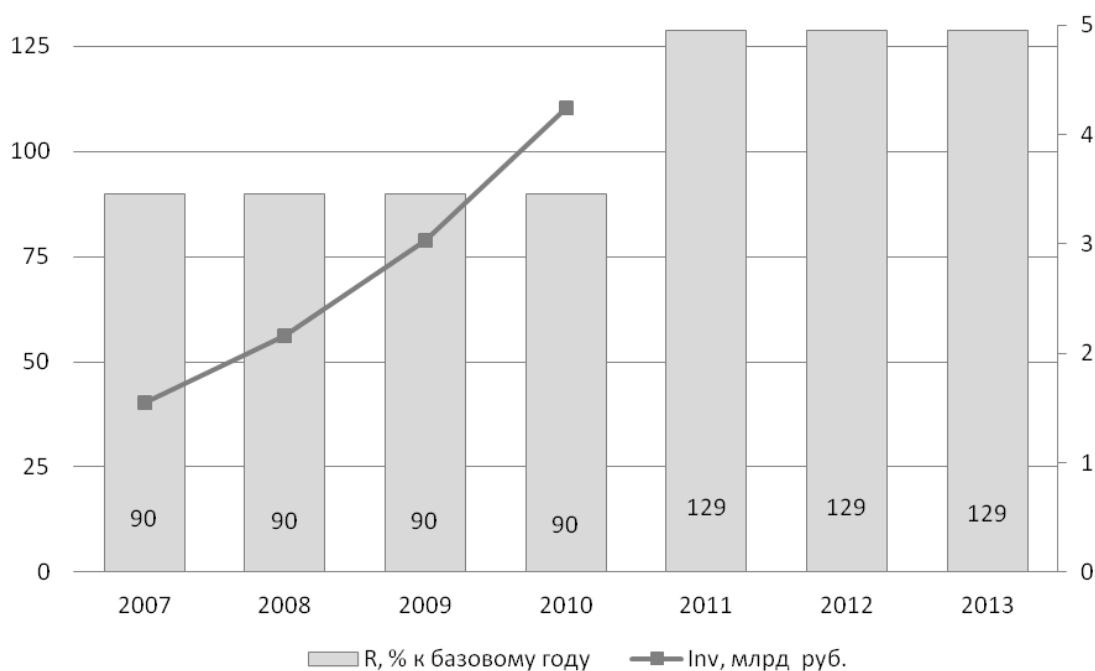


Рис. 4. Масштабы инвестиций (млрд руб.) и объем потребления в соответствующем году по отношению к базовому году по всей совокупности муниципалитетов ($\alpha = 0,4$, $k = 0,9$), %

В 2007 г. 90 % средств интегрированного бюджета 35 муниципалитетов направляется на потребление, остальные 10 % – на инвестирование. При этом инвестируемая сумма увеличивается с 1,5 млрд руб. в 2007 г. до 4,24 млрд руб. в 2010 г.

Рост инвестиций до 2010 г. включительно происходит благодаря трем обстоятельствам:

- возможности удерживать потребление в 2007–2010 гг. на минимальном уровне;
- росту бюджета за счет отдачи от инвестиций предыдущих лет;
- возможности расходовать накопленный прирост бюджета за пределами 2010 г. в интересах потребления.

К 2011 г. инвестировать становится бессмысленно (при $\alpha = 0,4$), весь бюджет расходует-ся на потребление, достигая тем самым 129 % от уровня базового года, но более, естествен-но, не растет.

Для того чтобы оценить, имеет ли смысл жертвовать потреблением в первые годы плано-вого периода ради его роста в будущем, «стоит ли игра свеч», целесообразно сопоставить интегральный объем потребления в среднегодовом выражении с базисным уровнем (рис. 5).

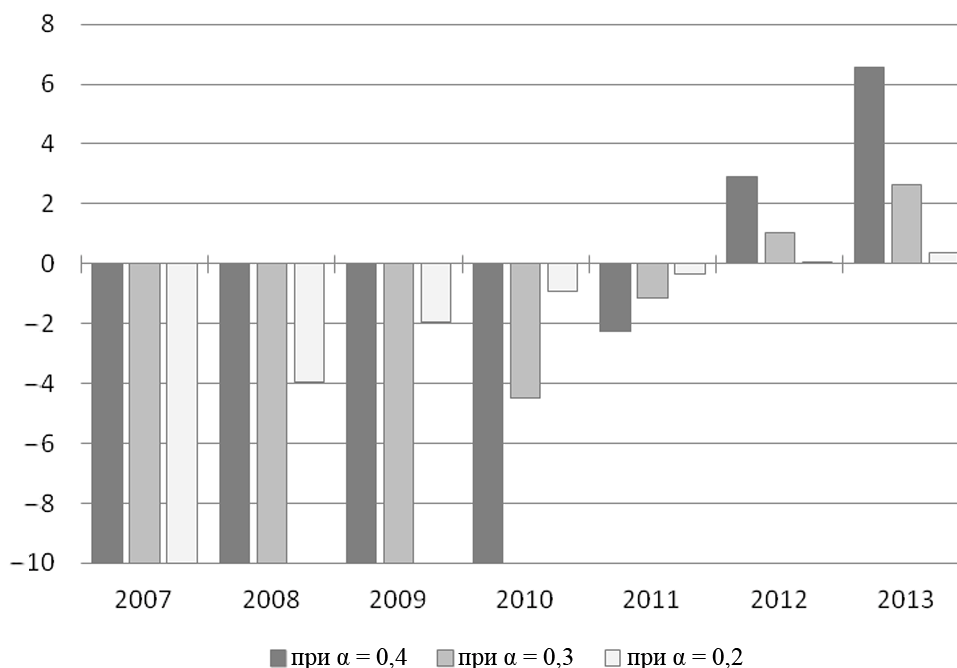


Рис. 5. Отклонение интегрального объема потребления в среднегодовом выражении от базового уровня при разной отдаче от инвестиций ($k = 0,9$), %

Видно, что при самой высокой отдаче от инвестиций (0,4) уровень потребления в 2007 г., в среднем за 2007–2008, 2007–2009, 2007–2010 гг., опускается до минимального разрешенно-го условиями значения. Несмотря на рост потребления в 2011 г., среднегодовой его уровень за период 2007–2011 гг. все еще ниже базисной оценки. Только к 2012 г. рост потребления благодаря ранее осуществленным инвестициям более чем компенсировал сокращение по-требления с 2007 по 2011 г. Наконец, к 2013 г. потребление в среднем за 2007–2013 гг. выше базового уровня почти на 7 %.

При самой низкой отдаче от инвестиций (0,2) объем потребления до 2011 г. включитель-но, как и ранее, каждый год и в среднем за период ниже уровня базового года. Но в отличие от предыдущего случая удастся жертвовать все меньшим объемом потребления, политика инвестирования является более взвешенной, баланс накопления и потребления последова-тельно смещается в сторону потребления. Если в 2007 г. объем потребления был меньше ба-зового уровня на 10 %, то в среднем за 2007–2011 гг. – около 1 %. Относительно плавная смена приоритетов происходит по той простой причине, что инвестиции в последующие го-ды уже не успевают трансформироваться в прирост потребления.

За 7 лет удается более чем компенсировать потери потребления в первые годы, но «на кончике пера». В этом случае (при данном нормативе отдачи капитала) становится абсолют-но ясным, что «игра не стоит свеч». Нетрудно сделать предварительный вывод, что созна-тельная политика затягивания поясов в расчете на рост потребления в будущем непосредст-венно связана с показателями эффективности инструментов этого роста.

Рассматриваемая постановка модели, обеспечивающая безусловный приоритет глобаль-ных интересов над частными интересами отдельных муниципалитетов, находящихся в прин-ципиально разных экономических и финансовых условиях, не могла не выявить серьезных межмуниципальных противоречий (табл. 4).

Таблица 4

Динамика потребления по муниципалитетам

Отдача от инвестиций	Прирост потребления, количество муниципалитетов	Сокращение потребления	
		количество муниципалитетов	степень сокращения, %
$\alpha = 0,2$	2 (г. Обь, Тогучинский р-н)	33	10
$\alpha = 0,4$	3 (г. Обь, Тогучинский и Коченевский р-ны)	32	10

Оказалось, что интегральный рост потребления обеспечивается исключительно за счет двух-трех муниципалитетов. Подавляющая часть муниципалитетов вынуждена жертвовать своим потреблением (без какой бы то ни было компенсации) во имя роста «чужого» потребления. При этом величина отдачи от инвестиций особой роли не играет.

Необходимо ответить на вопрос о специфике инвестирующих муниципалитетов. Ответ в первом приближении может быть таким. Особенностью этих регионов (г. Обь, Тогучинский и Коченевский районы) является самый низкий уровень душевого потребления и сравнительно высокий уровень собственных налоговых доходов на душу населения. Иначе говоря, в конкуренции за инвестиции побеждают муниципалитеты с минимальным уровнем потребления и значительными резервами его роста.

Что касается вопроса о том, что нужно сделать, чтобы сгладить столь вопиющее противоречие между основной массой муниципалитетов и горсткой «счастливчиков», то необходимо выдвинуть и рассмотреть некоторые гипотезы. Этому посвящен второй цикл расчетов, который мы назвали «Принуждение к инвестированию».

Особенностью МО Новосибирской области является следующее. Те из них, которые имеют наиболее высокий уровень собственных налоговых доходов, одновременно несут самые низкие душевые расходы на потребление (все городские округа, Новосибирский, Барабинский, Тогучинский, Коченевский районы и др.). И, наоборот, районы с самыми высокими душевыми расходами имеют сравнительно низкий уровень собственных налоговых доходов. Например, в Усть-Таркском и Кыштовском районах расходы превышают собственные налоговые доходы более чем в 17 раз за счет, естественно, трансфертов. Такое положение дел нельзя назвать, по крайней мере, справедливым. Но главное состоит в том, что сложившаяся ситуация не мотивирует муниципалитеты к инвестированию.

Ключевая идея состоит в следующем: чтобы принудить муниципалитеты к развитию, необходимо поставить потребление в определенную и достаточно жесткую зависимость от собственных доходов; разрушить надежду на рост потребления за счет областных финансовых ресурсов. И такое ограничение в модель добавлено⁶. Поставлена задача последовательно сократить предельный разрыв между расходами и собственными доходами с 17 раз в 2007 г. до 8 раз к 2013 г. Результаты расчетов при $k = 0,9$ приведены в табл. 5.

Таблица 5

Характеристики решения при ограничении на сближение доходов и расходов до 8 раз

Отдача на капитал	Количество инвестирующих муниципалитетов	Количество МО, увеличивших потребление	Количество МО, снизивших потребление	Количество МО, увеличивших собственные доходы
$\alpha = 0,2$	28	6	29	28
$\alpha = 0,3$	29	6	29	29

⁶ В общем виде модель приведена в приложении.

Требование сближения, действительно, принудило большую часть муниципалитетов инвестировать, все они увеличили собственные доходы, но далеко не все повысили расходы на потребление. Расходы на потребление увеличили районы и городские округа с низким первоначальным потреблением и относительно небольшим разрывом между уровнем собственных доходов и расходов (в том числе г. Обь, Тогучинский и Коченевский районы). Основная же часть муниципалитетов ввиду значительных различий между собственными доходами и расходами на потребление вынуждена сокращать расходы на потребление на 1,5–10 % по сравнению с базовым годом, с тем чтобы удовлетворять поставленному условию согласованности налоговых доходов и потребления. Иначе говоря, не имея возможности сколько-нибудь значительно увеличить собственные доходы за 7 лет, будучи вынужденными удовлетворять условию сбалансированности между объемом потребления и собственными доходами, 22 инвестирующим муниципалитетам из 28 (при $\alpha = 0,2$) не остается ничего другого, как сокращать собственное потребление. Увеличение α , как и в предыдущем случае, особой роли не играет.

Некоторые неинвестирующие муниципалитеты также были вынуждены сократить потребление. Это наиболее благополучные (с точки зрения собственного налогового потенциала) муниципалитеты: г. Новосибирск, г. Бердск, г. Искитим, р. п. Кольцово, Новосибирский и Барабинский районы. Соотношение их расходов и собственных доходов составляет от 1,7 до 5,2 раза. Сокращение их потребления стало возможным и необходимым в связи с уже обсужденным выше противоречием между глобальным интересом 35 и локальными интересами.

Единственный городской округ, не попавший в число этих муниципалитетов, – г. Обь. Его особенность заключается в том, что он одновременно имеет самое низкое соотношение доходов и расходов (1,6) и самый низкий уровень потребления. Здесь происходит и инвестирование, и рост потребления.

Чем более жесткими становятся требования к сбалансированности собственных доходов и расходов, тем большее число муниципалитетов вынуждено инвестировать с целью повышения собственных доходов без увеличения потребления в рассматриваемой перспективе. Например, если разница между расходами на потребление и собственными доходами не может превосходить двух раз (при $\alpha = 0,3$), то инвестирует и увеличивает собственные доходы 34 муниципалитета, а увеличивает потребление только 2 муниципалитета.

Любопытный нюанс состоит в том, что при сравнительно низкой отдаче от инвестиций муниципалитеты вынуждены инвестировать и в те годы, когда инвестиции не успевают окупиться в рассматриваемой перспективе. В противном случае невозможно достичь условия сбалансированности расходов и собственных доходов.

В постановке задачи условие сокращения дифференциации МО по уровню душевых расходов и налоговых доходов на душу населения специально не ставилось. Тем не менее в результате проведенных имитаций были определены условия, соответствующие тем или иным характеристикам вариации по доходам и расходам (табл. 6).

Таблица 6

Условия сокращения дифференциации

№	Отдача от инвестиций	Степень сближения доходов и расходов	Изменение коэффициента вариации по удельным налоговым доходам, %	Изменение коэффициента вариации по удельным расходам, %
1	$\alpha = 0,1$	Мягкая (с 17 до 8 раз)	Снижение с 60 до 41	Неизменно 40
2	$\alpha = 0,2$	Жесткая (с 17 до 2 раз)	Снижение с 60 до 30	Снижение с 40 до 30
3	$\alpha = 0,4$	Очень жесткая (с 17 до 1 раза)	Снижение с 60 до 41	Неизменно 40

В некотором смысле условие 2 может считаться наиболее благоприятным.

Представляется интересным сопоставить результаты модельных расчетов на 2013 г. и реальные плановые показатели на этот год, отраженные в докладах глав МО НСО «Показатели эффективности деятельности ОМСУ»⁷.

Коэффициент вариации муниципальных районов и городских округов НСО (без Купинского района) по показателю «Сумма налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений)» составит 68 %. Коэффициент вариации по расходам – 46 %. Что касается соотношения между собственными доходами и расходами, запланировано сближение (с 2009 по 2013 г.) только в 8 МО (23 % рассматриваемых МО) – это все городские округа и относительно благополучные районы. Почти в половине МО (16 МО) расходы превысят собственные доходы в 8 раз и более. А в трех районах (Кыштовский, Кочковский, Баганский) прогнозируется даже увеличение разрыва до 18–22 раз.

Анализ прогнозных данных подтверждает тот факт, что существующие механизмы поддержки решают только краткосрочную задачу поддержки отстающих регионов. При этом цели сближения муниципалитетов по уровню собственных налогов (без учета дотаций), повышения независимости МО от финансовой поддержки сверху в явном виде не ставятся. Между тем, согласно модельным расчетам, при целенаправленной работе в этом направлении за семилетний период можно достичь заметных положительных результатов.

Приложение

Модель в общем виде записывается следующим образом:

$$\begin{aligned} \sum_{t=1}^7 \sum_{i=1}^{35} R_i^t &\rightarrow \max; \\ Tr_i^t + C_i^t &\geq R_i^t + Inv_i^t, \quad \forall i, t; \\ Tr^t &\geq \sum_{i=1}^{35} Tr_i^t, \quad \forall t; \\ C_i^t &= C_i^0 + \alpha \times Inv_i^{t-1} + \alpha \times Inv_i^{t-2} + \dots + \alpha \times Inv_i^1, \quad \forall i, t; \\ C_i^1 &= C_i^0, \quad \forall i; \\ R_i^t &\geq k \times R_i^0, \quad \forall i, t; \\ R_i^t &\leq v \times C_i^t, \quad \forall i, t; \end{aligned}$$

где

R_i^t – расходы на потребление муниципалитета i в год t ;

Tr_i^t – трансферт из ФФПМР (ГО) муниципалитету i в год t ;

C_i^t – собственные налоговые доходы муниципалитета i в год t ;

Inv_i^t – инвестиции муниципалитета i в год t ;

Tr^t – общая величина ФФПМР (ГО) год t ;

C_i^0 и C_i^1 – собственные налоговые доходы муниципалитета i в базовом и первом годах соответственно;

α – коэффициент, отражающий налоговую отдачу от инвестиций;

k – коэффициент снижения расходов на потребление текущего года по сравнению с базовым;

v – коэффициент соответствия расходов на потребление муниципалитета i в год t и его собственных налоговых доходов.

⁷ www.nso.ru.

Список литературы

1. *Перцов Л.* Анализ финансового состояния муниципальных образований и предложения по укреплению доходной базы местных бюджетов // *Муниципальная власть.* 2012. № 1. С. 51–55.

Материал поступил в редколлегию 25.03.2013

B. L. Lavrovskiy, E. V. Spiridonova

**APPROACHES TO EQUALIZATION OF BUDGET CAPACITY: ASSESSMENT OF OPPORTUNITIES
(EXAMPLE MUNICIPALITIES OF THE NOVOSIBIRSK REGION)**

This paper discusses problems of regional policy concerning municipalities. A characteristic of this policy is the combination of the regional balance and the economic growth tasks. We investigate conditions, when municipalities interested in developing their own potential of taxation and investments. Simulation model with the elements of optimization and dynamics was developed to solve these problems. Testing results performed on the data for municipalities Novosibirsk region.

Keywords: intergovernmental relations, the municipality, the balance.