

МЕТОДИКА АНАЛИЗА СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Сумская Татьяна Владимировна

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник

E-mail: tanyushka333@yahoo.com

*Институт экономики и организации промышленного
производства СО РАН
г. Новосибирск*

В статье предложена методика анализа структуры и устойчивости субфедеральных бюджетов. Предложенный методический инструментарий включает анализ структуры доходов и расходов бюджетов территорий, оценку бюджетной дифференциации муниципальных образований региона с использованием таких показателей разброса, как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации. Кроме того, в качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню доходов до и после получения трансфертов из вышестоящего бюджета применяются коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитываемый по кривой Лоренца. Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, применяется для установления степени неравенства между различными группами муниципальных образований. Индекс Джини дает представление о том, в пользу каких территорий работает распределительный механизм: либо доходы относительно равномерно распределяются среди территорий, либо основную выгоду получает узкий круг территорий, и концентрация доходов носит ярко выраженный характер. Для определения направленности субфедеральной бюджетной политики на выравнивание бюджетных доходов муниципальных образований использовались методы регрессионного анализа. Помимо этого, разработан методический подход к исследованию влияния субфедеральной бюджетной политики на стимулы экономического развития территорий.

Ключевые слова: местный бюджет, органы местного самоуправления, доходы и расходы бюджетов, анализ устойчивости бюджетов, показатели разброса, коэффициент фондов, индекс Джини, налоговые и неналоговые доходы бюджетов, безвозмездные перечисления.

Бюджетная система любого региона обладает значительным количеством связей между ее элементами. Поэтому для адекватного понимания функционирования бюджетной системы в целом недостаточно анализа поведения ее отдельных показателей. Для этого требуется комплексная диагностика региональной бюджетной политики во всем многообразии ее элементов и связей между ними. Результаты именно такой диагностики могут стать основой для последующей разработки бюджетной стратегии региона, планирования доходов и расходов и т.д. Исследование текущей ситуации позволяет выявить наиболее важные проблемы и определить самые актуальные направления совершенствования бюджетной политики. Именно комплексный бюджетный анализ дает возможность выделить приоритетные задачи, что очень актуально в условиях ограниченных ресурсов.

Анализ структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств, а также определение уровня устойчивости бюджета является важным направлением бюджетного анализа. Его результаты можно использовать при оценке эффективности субфедеральной бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития территорий. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии их финансовой базы и тенденциях ее формирования и использования.

Особый интерес представляет анализ исполнения бюджета субъекта РФ в части финансовой поддержки местных бюджетов в целом и, особенно, по отдельным муниципалитетам и динамики этих показателей. Данное направление анализа позволяет выявить степень зависимости местных бюджетов от вышестоящего уровня. Аналогичный анализ может быть проведен и применительно к взаимоотношениям центра и регионов.

Суть бюджетного анализа заключается в выявлении уровня соответствия доходов и расходов, определении причин несбалансированности бюджета и поиска путей движения в направлении формирования бездефицитного бюджета. В структуре доходных источников выделяются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета. Соотношение налоговых и неналоговых (полученных) доходов и безвозмездных перечислений является репрезентативным для оценки уровня экономической самостоятельности территории.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Вообще, дифференциация как неотъемлемое свойство компонентов социально-экономических систем, прослеживаемое по количественным признакам, является неперенным условием и результатом развития территорий.

Бюджетная дифференциация характеризует региональную систему в определенный момент времени и имеет смысл только в сравнении с некоторым стандартным, приемлемым уровнем или с другой территориальной системой. Известно, что экономическое и социальное пространство не может быть полностью однородным, и определенный уровень дифференциации является естественным и даже полезным. Важно подчеркнуть, что оценка бюджетной дифференциации, с одной стороны, всегда относительна, и имеет значение лишь в сравнении, с другой стороны - может характеризоваться множеством разнородных показателей.

Для адекватной оценки бюджетной дифференциации необходимо брать во внимание динамику средних показателей по исследуемому индикатору. Так усиление дифференциации по какому-либо показателю на фоне улучшения ситуации в среднем может свидетельствовать об улучшении ситуации, и, наоборот. Между тем, использование различных показателей может в некоторых случаях приводить к противоречивым характеристикам дифференциации. В то время как один показатель, будет фиксировать усиление дифференциации, другой может показывать ее снижение. Таким образом, исследование неравномерности бюджетной обеспеченности территорий предполагает использование набора показателей, непротиворечиво фиксирующих ту или иную особенность бюджетной дифференциации. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации.

Расчет агрегированных показателей разброса за определенный период времени позволяет выявить тенденции изменения бюджетных характеристик с точки зрения сближения или расхождения рассматриваемых показателей, отражающих направленность федеральной или субфедеральной бюджетной политики. С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться.

Оценка изменения характера распределения бюджетных доходов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов позволяет установить те территории, которые оказывают наибольшее влияние на изменение показателей разброса. Если перечисления из вышестоящего бюджета затрагивают большую часть элементов выборки, то имеет смысл расчет их центрированных значений. Центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценивать изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности.

В качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитываемый по кривой Лоренца [2].

Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, служит для установления степени неравенства между различными группами территорий. Он определяется как отношение доходов, получаемых 10%-ной группой самых высокодоходных территорий к доходам 10%-ной группы самых низкодоходных территорий. Такое сопоставление показывает во сколько раз первая группа имеет доходы выше, чем вторая. Информативна также динамика коэффициента фондов, иллюстрирующая снижение либо увеличение дифференциации. Проводя анализ бюджетов муниципальных образований, полезно рассчитать коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике.

Индекс Джини показывает концентрацию доходов по группам территорий. Он дает представление о том, в пользу каких территорий работает распределительный механизм: либо доходы относительно равномерно распределяются среди территорий, либо основную выгоду получает узкий круг территорий, и концентрация доходов носит ярко выраженный характер. Геометрической интерпретацией индекса Джини (рис. 1) служит площадь фигуры «полумесяца», которая сверху ограничена прямой равномерного распределения доходов (прямая 1), а снизу кривой Лоренца (кривые 2 или 3). При этом индекс Джини исчисляется как процентное отношение площади данной фигуры к площади равнобедренного треугольника с длиной катета, равной 100 и вершинами в точках (0; 0), (0; 100), (100; 100). Соответственно, чем больше значение индекса Джини, тем больше неравенство между территориями. Динамика индекса Джини свидетельствует о направлении изменения неравенства с течением времени. При сокращении неравенства кривая Лоренца смещается из положения «2» в положение «3», приближаясь к кривой абсолютного равенства «1».

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности, предлагается оценить зависимость между размерами средств, поступающих в местные бюджеты из бюджета области (или из центра в регионы) в расчете на душу населения и среднедушевыми налоговыми и неналоговыми бюджетными доходами.

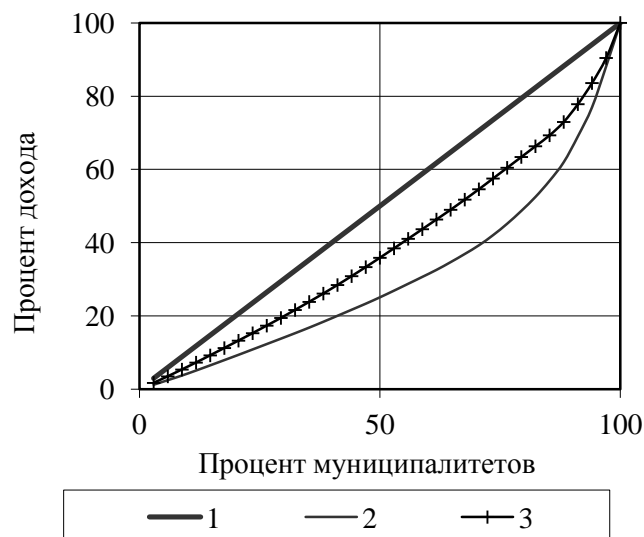


Рисунок 1 - Графическое изображение кривых Лоренца

Если бюджетная политика направлена на выравнивание душевых доходов бюджетов территорий, то связь должна быть статистически значимой и отрицательной. Если перечисления из вышестоящего бюджета не зависят от текущего уровня среднедушевых бюджетных доходов, то связь должна быть статистически незначима. Если средства из вышестоящего бюджета направляются в относительно благополучные территориальные единицы, то связь должна быть положительной. Предлагается оценивать следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i ,$$

где T_i – перечисления из вышестоящего бюджета в бюджет i -ой территории в расчете на душу населения,

R_i – налоговые и неналоговые доходы i -той территории на душу населения,

α и β - параметры уравнения регрессии,

ξ_i – остатки регрессии.

Важным направлением бюджетного анализа является выявление наличия стимулов к увеличению собираемых на территории налогов для муниципалитетов рассматриваемого региона. Направленность данных стимулов можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta + \alpha \cdot (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it} ,$$

где Y_{it} , Y_{it-1} – располагаемые доходы i -го муниципалитета в году t ,
 X_{it} , X_{it-1} – налоговые доходы i -го муниципалитета в году t ,
 α и β - параметры уравнения регрессии,
 ξ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии α должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным).

В целом, изложенная методика анализа состояния бюджетов и межбюджетных потоков может быть использована для оценки состояния местных бюджетов. Отличительной особенностью данного методического подхода является его комплексный характер, позволяющий оценивать структуру доходов и расходов, выявлять тенденции изменения различных бюджетных показателей, исследовать проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности и анализировать устойчивость бюджетов территорий. Результаты анализа, в свою очередь, могут служить основой для определения возможных направлений совершенствования межбюджетных отношений.

Проведение системной диагностики территориальных бюджетов создает информационную базу для последующего принятия управленческих решений [3]. Ее результаты позволяют:

- использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;
- готовить решения с учетом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;
- сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;
- предварительно выявить направления, по которым целесообразно провести проработку в целях подготовки практических рекомендаций;
- сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;
- получить понимание передового опыта других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. БЕДЕНКОВ А.Р. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ АСИММЕТРИИ.// РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ АСИММЕТРИЯ И МЕХАНИЗМЫ ЕЕ ВЫРАВНИВАНИЯ. МАТЕРИАЛЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО СЕМИНАРА. М.: ИНСАН, 1998. С.41-48.

2. ГУСЕВ А. ИМУЩЕСТВЕННАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ.// ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ. – 2007. - № 4. – С.50-59.

3. ФУРЦИК М.А., МАРКОВ С.В. СИСТЕМНАЯ ДИАГНОСТИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ: ЗАДАЧИ, ИНФОРМАЦИЯ, МЕТОДЫ// ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА СИСТЕМНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ: Т. 22. М.: КОМКНИГА, 2006. – 272 С. – С.232-250.

METHODICAL APPROACH OF ANALYSIS OF SUBFEDERAL BUDGET POLICY

Sumskaya T.V.

Candidate of Economic Sciences, Associated Professor, Senior Researcher

E-mail: tanyushka333@yahoo.com

*Institute of Economics and Industrial Engineering of SB RAS
Novosibirsk*

The paper proposes analysis methods of structure and sustainability of sub-federal budgets. The methodical tool includes an analysis of territorial budgets' structure of revenues and expenditures, assessing of fiscal differentiation of municipalities in the region with the use of such variation indicators as the range of asymmetry, scatter, excess of scatter, standard deviation, and variation coefficient. Among that for the illustration of increase or decrease in the cross-territory differentiation by the level of budget revenues before and after receiving grants from upper budget one we use the funds coefficient and Gini index calculated by Lorenz curve. The funds coefficient, or income differentiation coefficient, is used to establish the degree of inequality between different groups of municipal settlements. The Gini index shows the concentration of income by groups of territories, which gives one an idea of the territories for whom the distribution mechanism works in their favor; the incomes are either distributed relatively evenly among the territories or the main benefit goes to a small group of territories, where the concentration of income is pronounced. To answer the question of whether resources transferred from the oblast budget to local self-government bodies serve the purpose of intraregional equalization, we use regression analysis. Besides that methodical approach to the study of the impact of sub-federal fiscal policy on incentives for economic development of territories was proposed.

Keywords: local budget, local self-governments, revenues and expenses of budgets, analysis of fiscal sustainability, variation indicators, funds coefficient, the Gini index, tax and non-tax budget revenues, grants.