

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (на примере Республики Мордовия)

© 2009 Ю.В. Сажин, О.В. Смоланова*

Ключевые слова: муниципальное образование, бюджетно-налоговая безопасность, бюджетно-налоговый потенциал, угроза, индикаторы, бюджетный менеджмент.

Раскрывается содержание бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований. Разработаны методы оценки бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований, позволяющие оценить бюджетно-налоговый потенциал муниципалитетов и эффективность его использования.

Реформирование местного самоуправления в России предопределило необходимость изменения методов формирования финансовых ресурсов муниципальных образований (МО) на основе обеспечения финансовой устойчивости и безопасности. Развитие финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и необходимость сохранения достаточного уровня финансовой централизации, с другой, ставят новые задачи в области управления муниципальным развитием. Необходимость обеспечения эффективного социально-экономического развития муниципального образования, повышения качества предоставляемых услуг населению обуславливается состоянием его финансовых ресурсов, что и приводит к необходимости рассмотрения проблем обеспечения бюджетно-налоговой безопасности МО.

В исследованиях отечественных экономистов проблемы бюджетно-налоговой безопасности освещены на макроуровне. Раскрываются угрозы безопасности, дается их классификация для региона или страны в целом. На уровне муниципального образования исследования носят эпизодический характер, блок угроз бюджетно-налоговой безопасности не сформирован, не представлены индикаторы бюджетно-налоговой безопасности МО.

Анализ существующих подходов к трактовке категорий экономической и финансовой безопасности¹ позволяет дать следующее определение бюджетно-налоговой безопасности на уровне МО.

Бюджетно-налоговая безопасность муниципальных образований - это состояние защищенности от внутренних и внешних угроз, при котором формируются финансовые ресурсы муниципальных образований, необходимые для обеспечения нужд муниципалитета и населения, при соответствующем контроле над их формированием и расходованием.

Таким образом, в исследовании *бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований* можно выделить два направления - исследование бюджетно-налогового потенциала и анализ состояния бюджета МО.

Бюджетно-налоговая безопасность муниципальных образований является важнейшей составляющей их экономической безопасности, обеспечению которой должно уделяться особое внимание. Для этого необходимо решение следующих задач:

- ♦ оценка уровня развития бюджетно-налогового потенциала;
- ♦ оценка состояния местных бюджетов и выявление угроз бюджетно-налоговой безопасности;
- ♦ разработка мероприятий, направленных на обеспечение бюджетно-налоговой безопасности МО, как в краткосрочном, так и в среднесрочном периоде и контроль над их выполнением;
- ♦ корректировка индикаторов в зависимости от изменения состояния внешней среды, целей и функций МО.

Угрозы бюджетно-налоговой безопасности МО (табл. 1) - это совокупность условий, факторов и процессов, создающих асиммет-

* Сажин Юрий Владимирович, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой статистики Мордовского государственного университета; Смоланова Оксана Владимировна, аспирант Мордовского государственного университета. E-mail: sazhinyuv@freemail.mrsu.ru.

Угрозы бюджетно-налоговой безопасности МО

Содержание угрозы	Влияние на бюджетно-налоговую безопасность МО	Условие повышения бюджетно-налоговой безопасности МО
Внешние		
1. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве	Сокращение доходной части бюджета вследствие централизации доходов на федеральном и региональном уровнях, утрата самостоятельности местного бюджета	Четкое законодательное разграничение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы
2. Сокращение муниципальной собственности вследствие ее передачи на другой уровень бюджетной системы	Сокращение собственных доходных источников за счет сокращения арендных платежей	Передача в собственность муниципалитетам объектов находящихся на территории МО
Внутренние		
1. Дифференциация муниципалитетов по уровню обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов	Необходимость выделения значительных средств на выравнивание объемов собственных доходов местных бюджетов в расчете на 1 человека	Увеличение доходной базы местных бюджетов за счет повышения эффективности использования имеющихся и передачи им дополнительных доходных источников
2. Низкий уровень планирования бюджетных показателей на муниципальном уровне	Искажение выравнивающего влияния финансовой помощи из регионального бюджета вследствие значительных расхождений фактических и плановых объемов налоговых доходов местных бюджетов	Расширение информационного оснащения муниципальных финансовых органов Повышение грамотности и профессионализма органов власти в области бюджетного процесса
3. Уклонение от уплаты налогов	Сокращение налоговых доходов	Повышение эффективности налогового администрирования и контроля, снижение налогового бремени, упрощение налоговой системы
4. Наличие значительных финансовых обязательств у МО	Снижение устойчивости местного бюджета	Повышение эффективности расходования бюджетных средств

рию финансовых ресурсов, и потребности в них для осуществления социально-экономической политики муниципалитета, нарушающих финансовую самостоятельность и критические значения показателей бюджетно-налоговой безопасности².

Для формирования эффективной бюджетной политики, сокращения различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований нейтрализации угроз в бюджетно-налоговой сфере, а также для мониторинга бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований необходима разработка инструментария, позволяющего оценить, как бюджетно-налоговый потенциал различных муниципальных образований, так и эффективность использования этого потенциала.

Бюджетно-налоговый потенциал (БНП) представляет собой совокупную способность бюджетно-налоговых ресурсов достигать реального социально-экономического эффекта развития определенной территории, при условии максимального вовлечения и оптимального использования всех имеющихся ресурсов³.

БНП - это явление, обусловленное действием многочисленных факторов, поэтому его исследование необходимо проводить с применением многомерных методов. На основе абстрактно-логического анализа категории БНП МО, были отобраны показатели, характеризующие, на наш взгляд, уровень развития бюджетно-налогового потенциала муниципальных районов Республики Мордовия: X_1 - среднемесячная заработная плата

Таблица 2

**Классификации муниципальных образований Республики Мордовия
по уровню развития бюджетно-налогового потенциала за период 2006-2008 гг.**

Год	Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3
2006	Атяшевский г.о. Саранск Ичалковский Ромодановский Чамзинский	Ардатовский Атюрьевский Б-Игнатовский Дубенский Ельниковский Зубово-Полянский Инсарский Кадошкинский Ковылкинский Кочкуровский Краснослободский Рузаевский Темниковский Торбеевский	Б-Березниковский Лямбирский Старошайговский Теньгушевский
2007	Атяшевский г.о. Саранск Ичалковский Кочкуровский Лямбирский Ромодановский Чамзинский	Ардатовский Зубово-Полянский Кадошкинский Ковылкинский Рузаевский Темниковский Теньгушевский Торбеевский	Атюрьевский Б-Березниковский Б-Игнатовский Дубенский Ельниковский Инсарский Краснослободский Старошайговский
2008	Ардатовский г.о. Саранск Ковылкинский Ромодановский Рузаевский Темниковский Торбеевский Чамзинский	Атяшевский Дубенский Ельниковский Ичалковский Кочкуровский Краснослободский Лямбирский Старошайговский	Атюрьевский Б-Березниковский Б-Игнатовский Зубово-Полянский Инсарский Кадошкинский Лямбирский Теньгушевский

работников предприятий и организаций, тыс. р.; X_2 - задолженность по заработной плате на душу населения, р.; X_3 - просроченная дебиторская задолженность на душу населения, тыс. р.; X_4 - просроченная кредиторская задолженность на душу населения, тыс. р.; X_5 - уровень безработицы к экономически активному населению, %; X_6 - оборот организаций по "хозяйственным" видам экономической деятельности крупных и средних предприятий в расчете на 1 работающего, тыс. р. X_7 - отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами в действующих ценах в расчете на 1 работающего в промышленности, тыс. р.; X_8 - производство мяса в сельхозпредприятиях в расчете на душу населения, кг; X_9 - надой молока в сельхозпредприятиях в расчете на душу населения, кг; X_{10} - дебиторская задолженность в расчете на 1 работающего, тыс. р.; X_{11} - кредиторская задолженность в расчете на 1 работающего, тыс. р.;

X_{12} - оборот розничной торговли и общественного питания во всех каналах реализации в расчете на душу населения, тыс. р.; X_{13} - объем реализации платных услуг населению в расчете на душу населения, р.; X_{14} - сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий в расчете на 1 работающего, тыс. р.; X_{15} - ввод жилья в расчете на душу населения, кв. м.

Относительная оценка уровня развития бюджетно-налогового потенциала МО Республики Мордовия была проведена при помощи методологии кластерного анализа. Кластерный анализ - одно из направлений статистического исследования, помогающее построить научно обоснованные классификации, выявить внутренние связи между единицами наблюдаемой совокупности. Результаты классификации муниципальных образований Республики Мордовия по уровню развития бюджетно-налогового потенциала за период 2006-2008 гг. представлены в табл. 2.

Таблица 3

Индикаторы состояния бюджета муниципальных образований

Индикатор	Формула расчета*
Доля собственных доходов в совокупных доходах, %	$\frac{CD}{D} \cdot 100\%$
Доля безвозмездных поступлений в совокупных доходах, %	$\frac{BP}{D} \cdot 100\%$
Уровень покрытия расходов доходами, %	$\frac{D}{P} \cdot 100\%$
Бюджетная результативность по собственным доходам, руб.	$\frac{CD}{Ч}$
Уровень социальной защищенности населения, руб.	$\frac{PC}{Ч}$
Эластичность расходов на социальную сферу по доходам (позволят оценить, насколько приоритетна для финансирования анализируемая сфера расходования средств)	$f'(x) \frac{D}{PC}$

* Обозначения: *D* - суммарные доходы бюджета; *P* - суммарные расходы бюджета; *BP* - безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов вышестоящих уровней; *CD* - собственные доходы (сумма налоговых и неналоговых доходов); *Ч* - численность населения территории; *PC* - сумма расходов по социальным статьям (социальная политика, здравоохранение и физическая культура, образование).

Сравнение средних значений показателей в выделенных группах наглядно характеризует дифференциацию муниципальных образований Республики Мордовия по уровню развития бюджетно-налогового потенциала. Причем за исследуемый период 2006-2008гг. территориальные различия только усилились.

Первый кластер, характеризуется самым высоким уровнем развития бюджетно-налогового потенциала. Доказательством этого стали высокие значения практически всех показателей (среднемесячная заработная плата, оборот организаций по "хозяйственным" видам экономической деятельности, выпуск

Таблица 4

Пороговые значения индикаторов состояния бюджетов муниципальных районов Республики Мордовия в 2008 г.

Индикатор	Min знач.	Max знач.	Уровень состояния		
			Критический*	Неустойчивый**	Устойчивый***
Доля собственных доходов в совокупных доходах, %	10	52	<=10	10 - 24	>24
Доля безвозмездных поступлений в совокупных доходах, %	48	90	>=90	90 - 62	<62
Уровень покрытия расходов доходами, %	93	104	<100	-	>=100
Бюджетная результативность по собственным доходам (уровень собственных доходов на душу населения), руб.	1503	6250	<=1503	1503 - 3086	>3086
Уровень социальной защищенности населения, руб.	5237	9684	<=5237	5237 - 6719	> 6719
Эластичности расходов на социальную сферу по доходам	0,75	1,12	<=0,75	0,75 - 1	>1
Границы степени безопасности бюджета			Общая балльная оценка ≤ 0	Общая балльная оценка 1 или 2	Общая балльная оценка >2

* Показателю присваивается "- 1".

** Показателю присваивается "0".

*** Показателю присваивается "1".

товаров собственного производства, производство мяса и молока, оборот розничной торговли и общественного питания, объем реализации платных услуг сальдированный финансовый результат, ввод жилья). Районы, вошедшие во второй кластер, имеют средний уровень экономического развития. Значения показателей в данной группе в большей степени близки к средним по республике. Третий кластер определен нами как “неблагополучный” с точки зрения формирования бюджетно-налогового потенциала. В этом

кластере наблюдаются самые низкие значения показателей по Республике Мордовия.

Для выработки комплексного суждения, представления об уровне бюджетно-налоговой безопасности региона необходимо опираться на систему показателей, динамика которых отражает изменение состояния бюджета. Количественную оценку состояния бюджета можно производить на основе предложенных ниже индикаторов, анализа их динамики и тенденций. В основу методики анализа состояния бюджета муниципальных образований

Таблица 5

Классификация муниципальных образований Республики Мордовия с учетом состояния местного бюджета

Кластер	2006 г.	2007 г.	2008 г.
1 кластер: группа районов с высоким уровнем бюджетно-налогового потенциала	<i>Устойчивый уровень состояния бюджета</i>		
	Ромодановский г.о. Саранск	г.о. Саранск	Ковылкинский Рузаевский Чамзинский г.о. Саранск
	<i>Неустойчивый уровень состояния бюджета</i>		
	Атяшевский Ичалковский Чамзинский	Атяшевский Ичалковский Кочкуровский Лямбирский Ромодановский Чамзинский	Ардатовский Ромодановский Темниковский Торбеевский
2 кластер: группа районов со средним уровнем бюджетно-налогового потенциала	<i>Устойчивый уровень состояния бюджета</i>		
	Ковылкинский Кочкуровский Рузаевский	Рузаевский	Атяшевский Ичалковский Кочкуровский
	<i>Неустойчивый уровень состояния бюджета</i>		
	Б-Игнатовский Дубенский Ельниковский Инсарский Кадошкинский Краснослободский Темниковский Торбеевский	Ардатовский Кадошкинский Ковылкинский Темниковский Теньгушевский Торбеевский	Дубенский Ельниковский Краснослободский Лямбирский Старошайговский
	<i>Критический уровень состояния бюджета</i>		
	Ардатовский Атюрьевский Зубово-Полянский	Зубово-Полянский	
3 кластер: группа районов с низким уровнем бюджетно-налогового потенциала	<i>Неустойчивый уровень состояния бюджета</i>		
	Б-Березниковский Старошайговский Теньгушевский	Б-Березниковский Дубенский Инсарский Краснослободский	Б-Березниковский Б-Игнатовский Зубово-Полянский Инсарский Кадошкинский Теньгушевский
	<i>Критический уровень состояния бюджета</i>		
	Лямбирский	Атюрьевский Б-Игнатовский Ельниковский Старошайговский	Атюрьевский

положена балльная оценка, позволяющая с помощью матрицы произвести позиционирование уровня состояния бюджета (табл. 3).

Пороговые значения индикаторов состояния бюджетов муниципальных районов были установлены по результатам расчета интервалов вариации полученных максимальных и минимальных значений каждого показателя по муниципальным районам Республики Мордовия (табл. 4).

Так, критический уровень состояния бюджета МО характеризуется низким уровнем собственных источников формирования бюджета, его несбалансированностью, незначительной долей социально значимых расходов в общей величине расходов. Неустойчивый уровень состояния бюджета МО предполагает недостаточность собственных доходов для устойчивого развития и низкоэластичный рост социальных расходов в зависимости от роста доходов, что вероятнее всего указывает на их недостаточность. Устойчивый уровень характеризуется достаточной величиной собственных источников доходов, сбалансированностью бюджета, приоритетностью финансирования для политики муниципалитета социальных статей расходов.

Для обобщенной оценки бюджетно-налоговой безопасности дополним классификацию МО по уровню бюджетно-налогового потенциала оценкой состояния местного бюджета (табл. 5).

По данным таблицы, можно сделать вывод о том, что не все муниципальные районы, находящиеся в равном положении по уровню развития бюджетно-налогового потенциала, способны поддерживать достаточный уровень безопасности бюджета (2006 г. - Атяшевский, Ичалковский, Чамзинский, Ардатовский, Атю-

рьевский, Zubovo-Полянский; 2007 г. - Атяшевский, Ичалковский, Кочкуровский, Лямбирский, Ромодановский, Чамзинский, Zubovo-Полянский, 2008г. - Ардатовский, Ромодановский, Темниковский, Торбеевский). Это свидетельствует, о неэффективности использования имеющихся ресурсов в данных МО, а также о некачественном бюджетном менеджменте.

Разработанные теоретические и методические положения могут служить основой для совершенствования информационного и методического обеспечения оценки уровней и типов бюджетно-налоговой безопасности МО. Практическое применение результатов исследования способствует выработке дифференцированной финансовой политики по отношению к различным муниципальным образованиям региона.

¹ *Абалкин Л.И.* Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // *Вопр. экономики.* 1994. № 12. С. 5-6; *Илларионов А.* Критерии экономической безопасности // *Вопр. экономики.* 1998. № 10. С. 35-58; *Райсберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 2000; *Сенчагов В.К.* О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // *Вопр. экономики.* 1995. № 1. С. 99; *Экономическая безопасность /* Под ред. *В.К. Сенчагова.* М., 1998; *Тамбовцев В.Л.* Объект экономической безопасности России // *Вопр. экономики.* 1994. № 12. С. 46

² *Никифорова А.А.* Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета / Автореф. дис. Волгоград, 2007.

³ *Мельникова Н.М.* Теоретические и методологические подходы к оценке финансового потенциала муниципальных образований в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления // *Финансы и кредит.* 2008. № 14. С. 33.

Поступила в редакцию 23.04.2009 г.