

ТРАНСФЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ПРЕДПОСЫЛКА КООРДИНАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ С ПРИОРИТЕТАМИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© 2013 Е.И. Фадеева*

Ключевые слова: бюджетная стратегия, субфедеральный трансфертный механизм, стратегия социально-экономического развития региона, модель системы распределения межбюджетных трансфертов, территориально-пространственное развитие.

Рассматривается комплекс мероприятий, включающий в себя совершенствование методик распределения финансовой помощи в пользу муниципальных образований из областного бюджета с позиций практической реализации принципа “экономической справедливости” и положительной связи предлагаемой системы трансфертов с темпами экономического развития территорий. Определены направления концептуального моделирования трансфертного механизма как центральной предпосылки интегрирования бюджетной стратегии в систему управления социально-экономическим развитием региона в контексте реализации пространственных приоритетов области.

Векторная направленность современной бюджетной политики, не подкрепленная необходимостью достижения долгосрочных целей регионального развития, требует переоценки приоритетности стратегических задач в сопоставлении их с имеющимися бюджетными ограничениями и возможностями. Однако в реалиях модели бюджетного федерализма задача встраивания бюджетного стратегирования в проводимую региональную политику осложняется высокой зависимостью территорий от практики ситуационно выделяемых субфедеральных межбюджетных трансфертов.

С финансовой точки зрения, формируя существенную часть доходных источников местных бюджетов, значительные объемы безвозмездной помощи затрудняют прогнозирование доходных и расходных возможностей территорий как ключевой составляющей бюджетной стратегии. С позиций долгосрочного развития, трансфертный механизм в силу своего несоответствия принципам экономической эффективности и социальной справедливости ограничивает согласованность спектра стратегических приоритетов региональной политики и параметров бюджетной стратегии. Следовательно, перепрофилирование трансфертной политики с практики “затыкания дыр” местных бюджетов на активизацию муниципального развития на принципе

темного выделения финансовой помощи способно стать исходным связующим звеном между системой бюджетного стратегирования и системой стратегирования развития региональной социально-экономической системы. А значит, необходимо повышать качество и социально-экономическую эффективность методик бюджетного регулирования на региональном уровне¹. В этом случае удастся преодолеть существующий разрыв между проводимой социально-экономической политикой на территории и практикой управления публичными финансами².

В целях координации бюджетной стратегии и видения перспектив долгосрочного развития Самарской области рационально выработать дискурсивную модель распределения трансфертов, которая, наряду с нацеленностью на достижение заявленного императива, не нарушала бы триады центральных целей бюджетного регулирования, сводимых к устранению горизонтального и вертикального финансового дисбаланса, к стимулированию местных органов к наращиванию доходов. Ориентируясь на целевые приоритеты, заложенные в проекте Стратегии развития региона до 2030 г., к числу конгруэнтных целей бюджетной и социально-экономической политики можно отнести необходимость снижения центростремительных тенденций размещения экономической активно-

* Фадеева Екатерина Игоревна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: fadeeva_katerina@list.ru.

сти и повышения качества жизни населения при сохранении высоких темпов экономического роста в рамках пространственного развития региона.

В условиях относительной стабилизации национального хозяйства первым шагом к реализации намеченных целей является вопрос об альтернативах предоставления большей степени свободы муниципальным органам власти в расходовании получаемых бюджетных ресурсов. Отправная точка претворения в жизнь концепции роста финансовой самостоятельности муниципалитетов заключается в закреплении за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от регулирующих налогов. Однако реализация подобной меры в силу ощутимой социально-экономической дифференциации территорий области приведет, во-первых, к концентрации доходов местных бюджетов в точках экономического роста, а во-вторых, к снижению налоговых поступлений областного бюджета, в результате чего сократятся его возможности по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов³.

Как следствие, выстраивание самостоятельного в пределах своей компетенции института местного самоуправления должно базироваться на возможности пересмотра структуры внутрирегиональных трансфертов. Речь идет о рассмотрении допустимости поэтапного увеличения доли дотаций с 20 до 40% в структуре финансовой помощи без учета субвенций, в том числе за счет сокращения общего объема средств, аккумулируемых в фонде софинансирования расходов местных бюджетов. Ожидаемым результатом реализации меры является повышение значения коэффициента собственной сбалансированности местных бюджетов, обрисовывающего перспективы рассредоточения полученных средств по расходным статьям по собственному усмотрению с 64 до 72%.

Бюджетное законодательство, ограничивая возможность реализации кардинальных мер, побуждает к изысканию механизма предоставления трансфертных потоков муниципальным органам власти, сочетающего элементы индивидуализированного и группового подходов к горизонтальному выравниванию с внедрением в методику стимулирующих начал. Таким образом, очерченные пред-

посылки формирования модели трансфертной политики предполагают ее ориентацию на связанность территорий в рамках территориальных субрегионов.

Первая новация закладывает фундамент для форсирования финансовых взаимосвязей между муниципалитетами, образующими территориальные кластеры, и заключается в ежегодной передаче местным бюджетам субрегиона суммы обеспеченного ими прироста по единому налогу на вмененный доход с эндогенным рассредоточением квоты помощи посредством корректировки последней на подушевой коэффициент участия территории в обеспечении прироста. Данная мера сопрягается с горизонтальным выравниванием муниципалитетов, образующих один кластер, и формирует совокупную заинтересованность территорий в увеличении данного налога, исходя из принципа “чем больше получено доходов, тем весомее обратная совокупная региональная поддержка”.

Второе предложение сводится к увеличению объема предоставляемых муниципалитетам иных межбюджетных трансфертов до установленного бюджетным законодательством максимума в виде безусловной помощи стимулирующего и поощрительного характера, а также сочетания дотаций и субсидий, нацеленных на обеспечение сбалансированности бюджетов. Ожидаемым результатом механизма, компенсирующего недостатки методики распределения выравнивающих трансфертов, является не только равномерное увеличение финансовой помощи с целью балансировки доходов и расходов местных бюджетов, но и стимулирование территорий к наращиванию налогового потенциала.

Сопутствующим направлением реформирования трансфертного механизма должна стать модификация системы распределения субсидий между территориями области, которая, ввиду сокращения на 20% доли этого вида безусловной помощи в структуре внутрирегиональных трансфертов, должна удовлетворять нескольким требованиям. К числу последних правомерно относить, во-первых, устранение перекрестного субсидирования текущих социальных и инвестиционных расходов на базе “золотого правила” финансирования, запрещающего наличие дефицита текущего бюджета муниципалите-

та. Во-вторых, распределение субсидий должно осуществляться с учетом ранее предоставленных бюджетных ресурсов, с учетом социально-экономического положения кластеров и качества инвестиционных программ развития инфраструктурных объектов в рамках селективной поддержки отдельных муниципальных образований, имеющих потенциал точек роста экономики региона. Критерием отбора территорий для субсидирования приоритетных социальных расходов, отнесенных к компетенции местного самоуправления, становится абсолютное значение интегральной балльной оценки социально-экономического положения кластеров. Иными словами, распределение субсидий предлагается осуществлять по субрегионам с высоким, средним и низким уровнем развития путем установления для каждого из типов единой для всех муниципалитетов, входящих в их состав, предельной доли участия средств областного бюджета в софинансировании. Внутрикластерное распределение социальных субсидий целесообразно осуществлять прямо пропорционально индивидуальной интегральной оценке социально-экономического положения каждого муниципалитета и численности его населения.

Порядок распределения "инвестиционных" субсидий во многом должен быть идентичным механизму выделения целевых трансфертов из существовавшего ранее фонда муниципального развития, за исключением нескольких комплементарных составляющих. Важнейшая из них заключается в предоставлении муниципалитету возможности снижения доли средств местного бюджета в софинансировании проекта по развитию инфраструктурного объекта в случае привлечения к реализации данного проекта внешних инвестиций. Поправка позволит сэкономить часть собственных бюджетных ресурсов территории и создать импульс для формирования местными органами благоприятного инвестиционного климата.

Перспективным видится осуществление субсидирования капитальных расходов в рамках среднесрочного бюджетного планирования, формирующего объекты переходящего финансирования. В данном ключе стоит говорить о необходимости выделения обусловленных трансфертов местным бюджетам сроком

не менее чем на 3 года на основе оценки перспектив финансирования текущих расходов за счет собственных средств, связанных с появлением инфраструктурного объекта. Реализация меры нормализует системность выделения субсидий территориям региона и смягчит проблему нехватки средств на софинансирование капитальных расходов, решаемую посредством получения бюджетных кредитов.

Направлением реформирования трансфертной политики должно стать предоставление большей степени свободы экономической развитым муниципалитетам региона в расходовании целевой финансовой помощи на основе предоставления последним межотраслевых блочных субсидий на софинансирование приоритетных социальных обязательств. Подобная корректировка позволит снизить существующую финансовую дискриминацию преуспевающих в экономическом плане территорий.

Исходя из теоретических предпосылок моделирования системы перераспределения финансовых ресурсов на субфедеральном уровне, практическая его реализация может имплицировать наличие нескольких укрупненных стадий, первую из которых целесообразно сориентировать на выявление опорных территорий роста региональной экономики в полупериферийной и периферийной зонах, а вторую - профилировать на комплексное развитие территориальных кластеров Самарской области.

Рациональным вариантом реализации стадий концептуальной модели является разграничение подходов к распределению финансовой помощи. В частности, стадию выделения пропульсивных территорий разумно реализовать, опираясь на методы и индивидуализированного, и группового бюджетного выравнивания, что позволит на определенный период времени сохранить существующую практику распределения межбюджетных трансфертов. Стадия усиления сопряженности муниципалитетов внутри кластеров должна базироваться на коллективных методах финансовой поддержки территорий, что перенаправит политику межбюджетного регулирования на ориентиры пространственного развития области.

Первая стадия модели направлена на выявление точек роста экономики региона в

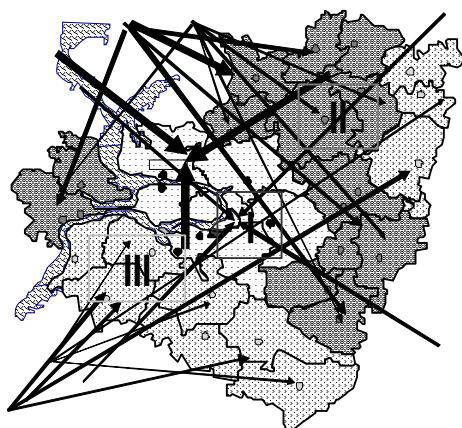
кластерах центра, полупериферии и периферии, выделенных с учетом коэффициента сбалансированности бюджетов и интегральной оценки их социально-экономического положения. Как результат, на территории региона можно выделить три “пояса развития” (см. рисунок):

- ◆ центральный, в состав которого входят Самарское и Тольяттинское ядра агломерации (I);
- ◆ полупериферийный, образуемый Сызранским, Нефтегорским и Отрадненским субрегионами (II);
- ◆ периферийный, представленный Сергиевским, Похвистневским, Южным и Юго-Западными кластерами (III).

и периферию. Вторая ступень сопряжена с активизацией механизма саморазвития транзитных территорий и с перемещением части экономически активного населения из центра в указанную зону при росте коэффициента сбалансированности с 32 до 50%. Третья ступень нацелена на поддержку муниципалитетов периферии, которые в силу использования результатов финансовой диффузии первых зон способны стать точками роста, а центру адресуются капитальные субсидии в целях развития экономики региона.

Следующий этап модели, взаимоувязывающей приоритеты территориального развития региона и ориентиры трансфертной политики, направленный на усиление связан-

ПЕРВАЯ СТАДИЯ МОДЕЛИ:
выявление пропульсивных территорий роста экономики региона



ВТОРАЯ СТАДИЯ МОДЕЛИ:
комплексное развитие кластеров на основе усиления финансовой связанности муниципалитетов

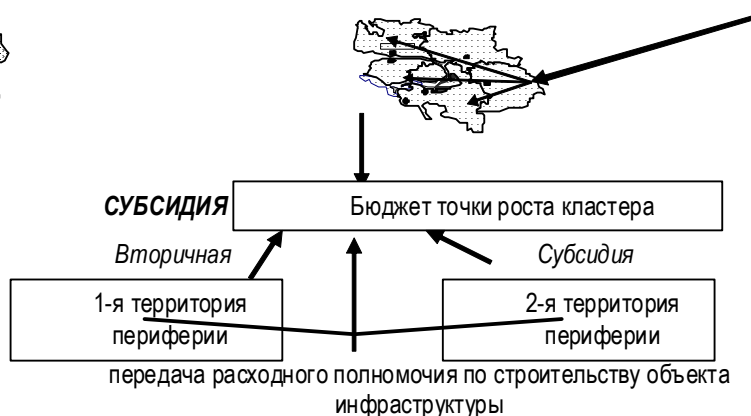


Рис. Концептуальное моделирование субфедерального трансфертного механизма в Самарской области

Данная стадия строится на последовательности трех ступеней с учетом принципов диффузного процесса, на каждой из которых осуществляется поддержка выделенных зон в ходе предоставления им преобладающей доли стимулирующих инвестиционных трансфертов. Исходя из корреляционной взаимосвязи между бюджетными показателями, сводимой к диаде положений о том, что рост совокупных доходов местных бюджетов не может осуществляться за счет трансфертных платежей, а должен сопровождаться ростом собственных доходов первых, вероятным результатом первой ступени является рост значений коэффициента базовой сбалансированности с 79 до 88% и объема выравнивающей помощи, отходящей на полупериферию

ности территорий в рамках надмуниципальных территориальных единиц, подразумевает переход от выравнивания единичных муниципалитетов к финансовой поддержке гомогенных субрегионов. Новация не сопрягается со сменой привычной бюджетной единицы, а подразумевает определение предельной квоты помощи, которая выделяется не единым траншем всему субрегиону, а расщепляется по бюджетам входящих в его состав территорий, что позволит сгладить различия в уровне развития кластеров. На заданном этапе будут сформированы базовые условия для безболезненной реализации намеченной новации, поскольку в ходе осуществления первой фазы формирования совокупной заинтересованности у муниципа-

литетов кластера позволяет форсировать финансовые взаимосвязи внутри него.

Реализуя деление субрегионов на центр и периферию, выделение трансфертов сопрягается с поступенчатой поддержкой пропульсивных территорий трех выделенных на первом этапе зон. Финансово “диффундируя”, они способны увеличивать объем выравнивающего фонда, поэтому на периферию целесообразно распределять объем дотаций, который прямо пропорционален вкладу, внесенному точкой роста в общий прирост фонда. Вариантом предоставления капитальных субсидий является практика их выделения в виде единого транша на базе межмуниципальных соглашений. Вливание трансфертов с регионального уровня также осуществляется в бюджет точки роста, что будет способствовать экономии как средств территорий, так и субсидий.

Таким образом, органично вписываясь в систему стратегических ориентиров развития Самарской области, предложенная модель рассредоточения межбюджетных трансфертов позволит реализовать до 2030 г. триаду намеченных выше целей, исключая бессистемное размывание трансфертных потоков.

Усиление бюджетно-финансовой связанности муниципалитетов внутри кластеров предоставит возможность создания со стороны межбюджетного регулирования предпосылок не только для качественного роста экономики территориального пространства региона, но и для претворения в жизнь заложенной в стратегии социально-экономического развития области идеи пространственного развития. Как результат, дискурсивная модель распределения межбюджетных трансфертов способна стать ключевым фактором на пути формирования организационно-управленческого механизма встраивания бюджетного стратегирования в систему социально-экономической политики региона как основы реализации долгосрочных приоритетов развития.

¹ *Евдокимов Н.Н.* Влияние системы межбюджетных трансфертов на социально-экономическое развитие Самарской области // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2007. □ 6. С. 47-51.

² *Евдокимов Н.Н.* О перспективах стратегического финансового планирования в региональном управлении // Финансы. 2011. □ 8. С. 19-23.

³ *Иванов П.А.* Межбюджетные отношения - инструмент развития региона // Бюджет. 2011. □ 9. URL: <http://sft.bujet.ru/magazine/about.php>.

Поступила в редакцию 18.01.2013 г.