

МОДЕЛЬ ПОСТРОЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ АР КРЫМ

Усков И.В., аспирант, НАПКС

В целом система межбюджетных отношений в Украине является неэффективной, что обусловлено значительным уровнем дотационности местных бюджетов всех уровней. Объемы межбюджетных трансфертов составляют преобладающую долю доходов местных бюджетов особенно районных, сельских и поселковых бюджетов, где доля трансфертов в несколько раз превышает собственные и закрепленные источники доходных поступлений этих бюджетов.

С одной стороны, это обусловлено отсутствием значимых доходных поступлений, которые должны поступать в распоряжение местных органов власти и несоответствием доходных поступлений расходным полномочиям возлагаемых на эти органы власти, с другой стороны, системные проблемы в области распределения межбюджетных трансфертов.

В Украине для выхода из сложившейся ситуации необходимы комплексные реформы в области межбюджетных отношений, направленные как на обоснованного распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, так и на создания эффективного механизма распределения финансовой помощи между бюджетами.

По мнению автора статьи, существующая формула финансового выравнивания, которая применяется в Украине, характерна для стран с высокой степенью централизации бюджетных ресурсов, не способствует обоснованному распределению финансовой помощи между уровнями местных бюджетов.

Формула распределения межбюджетных трансфертов определенная в законодательных актах Украины [1] является довольно громоздкой, расчет основных параметров которой основывается на необоснованных субъективных показателях, не отражающих реальные доходные возможности и расходные потребности местных органов власти в оказании централизованной финансовой поддержки. Формула распределения межбюджетных трансфертов способствует, только усилению «иждивенческих» настроений во всех регионах страны.

Для украинской практики необходима, исходя из опыта ряда высокоразвитых унитарных стран ЕС, экономико-математическая модель, позволяющая наиболее объективно осуществлять распределение финансовой и стимулирующей помощи между уровнями местных бюджетов.

Проблемам построения эффективной системы межбюджетных отношений посвящены труды как украинских [2, 3] и российских ученых [4, 5, 6], так и зарубежных ученых [7, 8].

Однако, несмотря на определенную проработку, этой проблематике существует недостаточное количество научных работ посвященных возможности создания эффективной модели оптимизации распределения выравнивающих и стимулирующих трансфертов между уровнями местных бюджетов в Украине и в, частности, в АР Крым.

Целью статьи является разработка модели оптимизации распределения финансовой помощи между уровнями бюджетов в АР Крым, позволяющей наиболее эффективно осуществлять распределения выравнивающей и стимулирующей помощи между уровнями бюджетов.

Для АР Крым на уровне ее городов и районов автором статьи предложена экономико-математическая модель линейного программирования, предусматривающая сокращение дотируемых регионов на основании разработки комплексных мероприятий по обеспечению развития их экономического и научного потенциалов.

В этой модели предусмотрено, что реципиенты должны на основании эффективно разработанной модели стать самофинансируемыми и самодостаточными территориальными образованиями, которые полностью должны решать задачи по социальному и экономическому развитию своих территорий. Регионам — донорам необходимо установить жесткие требования и условия, которые должны способствовать максимальному использованию и развитию экономической составляющей данных регионов, от которых должны зависеть объемы предоставляемых межбюджетных трансфертов.

Для эффективного распределения бюджетных ресурсов на уровне городов и районов Республики с учетом теоретических и практических наработок нами разработана и предложена конкретная модель распределения межбюджетных трансфертов, которая способствует не только выравниванию доходных и расходных отличий бюджетов местных органов власти, но и стимулирует их к более эффективной работе по мобилизации бюджетных ресурсов.

Сущность модели заключается в подтягивании уровня бюджетных возможностей районных и городских бюджетов АР Крым до среднего уровня по данной группе городов (районов), поскольку различные территории имеют неодинаковые возможности в мобилизации бюджетных ресурсов, что обусловлено влиянием значительного количества факторов и условий. Районы (города), которые имеют излишек бюджетных ресурсов, формируют фонд взаимопомощи с целью подтягивания бюджетных возможностей остальных районов (городов) до среднего уровня.

При этом в фонд передается лишь определенная часть излишка бюджетных ресурсов городов (районов) — реципиентов с целью создания у них стимулов в мобилизации этих ресурсов. Стиму-

лированию, также, подлежат и города (районы) — доноры с целью создания у них стимулов к более эффективной работе по осуществлению взимания налоговых и неналоговых поступлений в их бюджеты. При этом стимулирование данных местных бюджетов напрямую зависит от уровня прилагаемых ими усилий по мобилизации доходных источников ресурсов.

Для измерения этих усилий нами предлагается введения коэффициентов, которые учитывают уровень эффективности финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти городов (районов)- доноров. В результате становится возможным наиболее эффективное распределения стимулирующей помощи между всеми городами и районами Республики.

Для обеспечения эффективного распределения межбюджетных трансфертов на уровне городов и районов АР Крым (выравнивающего и стимулирующего трансфертов) нами определена экономикоматематическая модель, ее структурное описание состоит в следующем:

$$F(x) = \sum_i C\text{Eff}_i \times x_i, \quad (1)$$

где $F(x)$ — целевая функция задачи оптимизации распределения фонда взаимопомощи; $C\text{Eff}_i$ — коэффициенты эффективности финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти; x_i — объем стимулирующего трансферта для каждого района (города).

Экономический смысл целевой функции является эффективность (отдача) от использования бюджетных средств. Эта целевая функция позволяет осуществлять оптимальное распределение фонда финансовой поддержки местных бюджетов (на уровне городских и районных бюджетов) исходя из их потребностей и возможностей в мобилизации финансовых ресурсов на их территории.

Системой ограничений этой функции выступают:

$$x \geq X_{\min} \quad (2)$$

$$\sum_{n=0}^{n1-1} x_n \leq \text{Фонд} \quad (3)$$

Первое ограничение свидетельствует о том, что сумма средств, направляемая на предоставления стимулирующей помощи должна быть достаточной для удовлетворения минимальной потребности районов (городов)-доноров в финансовых ресурсах.

Второе ограничения свидетельствует о том, что фонд финансовой поддержки должен быть больше или равняться уровню мобилизованных финансовых ресурсов сформированных за счет доходов районов (городов)-реципиентам, направляемых на выравнивания районов (городов)-доноров.

Решению этой целевой функции предшествуют определенные этапы, направленные на:

1. Вычисление дохода на душу населения для каждого городского и районного бюджета.
2. Определение минимальной потребности в средствах для каждого районного (городского) бюджета АР Крым обеспечивающую средний уровень доходов по группе районов (городов).
3. Исчисление суммы, которую район-реципиент (город-реципиент) может передать в фонд взаимопомощи при сохранении среднего уровня доходов его жителей. Полученное отрицательное значения по некоторым районам (городам) Республики свидетельствует о том, что уровень жизни населения данного района (города) ниже среднего уровня и данный район (город) должен получать бюджетные средства из фонда взаимопомощи с целью доведения его доходов до среднего уровня. Фонд взаимопомощи формируется за счет взносов районов (городов) у которых уровень доходов выше среднего.
4. Вычисление фонда взаимопомощи формируемого за счет взносов районов (городов) реципиентов. При этом с целью стимулирования деятельности местных органов власти районных (городских) бюджетов-реципиентов оставляем в их распоряжении 50% суммы превышений среднего уровня.
5. Определение районов (городов), которые нуждаются в поддержки из данного фонда. Создаем новые массивы (по показателям доходов и расходов), только для районов (городов) у которых уровень доходов ниже среднего уровня по данной группе районов (городов).
6. Вычисление коэффициентов эффективности финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти, от уровня которых будет зависеть объем стимулирующей помощи (только для убыточных городов, районов).
7. Определение объема стимулирующего трансферта, с учетом коэффициентов эффективности.
8. Вычисление минимальной потребности в средствах для каждого района (города), обеспечивающей средний уровень доходов по группе городов (районов).
9. Вычисление оптимальной финансовой стимулирующей помощи городам (районам) обеспечивающую максимальную эффективность использования предоставляемых бюджетных ресурсов

Исходными данными для построения модели распределения финансовой помощи стали:

1. Показатели по доходам районов и городов АР Крым; красная строка.
2. Показатели по расходам районов и городов АР Крым.
3. Численность жителей в городах и районах АР Крым.

В результате выбора и применения этой модели для городских бюджетов АР Крым нами осуществлено объективное распределения бюджетных ресурсов данных городских бюджетов в зависимости от имеющихся у них возможностей по мобилизации доходных источников и осуществления расходования бюджетных ресурсов.

Таблица 1

Основные показатели по доходам, расходам и численности населения
городов и районов АР Крым за 2007 год *

Наименования городов и районов	Основные показатели		
	доходы (тыс. грн.)	расходы (тыс. грн.)	численность насе- ления (тыс. чел.)
города:			
Симферополь	465272,2	574104,8	360,8
Алушта	52842,4	103284,4	52,3
Армянск	45856,0	65578,7	25,3
Джанкой	44404,0	65810,5	38,3
Евпатория	114976,0	200296,9	123,2
Керчь	93014,0	207652,8	149,0
Красноперекоск	28491,0	50994,8	30,4
Саки	16934,6	28282,5	25,3
Судак	23177,0	47247,3	29,5
Феодосия	123211,0	182378,3	106,1
Ялта	179128,6	283791,5	141,5
районы:			
Бахчисарайский	19438,3	113125,4	90,0
Белогорский	6069,9	131521,9	64,1
Джанкойский	8786,9	116826,3	75,9
Кировский	7444,6	56850,7	54,3
Красногвардейский	20577,7	129269,9	90,8
Красноперекоский	2581,4	32208,5	30,0
Ленинский	7994,1	89569,1	64,3
Нижнегорский	659,0	69520,3	51,8
Первомайский	8783,0	48236,3	36,5
Раздольненский	5702,7	56769,9	34,9
Сакский	14654,1	131521,9	77,0
Симферопольский	21860,0	171910,6	153,5
Советский	5413,7	45941,3	34,4
Черноморский	16095,2	54446,7	31,9

* Составлено автором на основании данных [9]

По городам АР Крым установлено, что основными городами-реципиентами являются Симферополь, Армянск, Джанкой, Феодосия, Ялта у которых доходы выше среднего уровня в расчете на душу населения и данные городские бюджеты являются основной для формирования фонда взаимопомощи для таких городов-доноров как: Алушта, Евпатория, Керчь, Красноперекоск, Саки и Судак, у которых доходы в расчете на душу населения ниже среднего уровня по данной группе городских бюджетов.

На основании расчетов установлено, что фонд взаимопомощи в 2007 году сформирован в размере 60132,1 тыс. грн. Поскольку, в фонде имеются ограниченные бюджетные ресурсы, то их целесообразно распределять в соответствии с коэффициентами эффективности финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти, которые позволяют определить уровень прилагаемых усилий данных органов по мобилизации бюджетных ресурсов. Так для городов-доноров получены следующие коэффициенты: Алушта — 0,5116, Евпатория — 0,574, Керчь — 0,4479, Красноперекоск — 0,5587, Саки — 0,5988, Судак — 0,4905.

В соответствии с данными коэффициентами оптимальная финансовая стимулирующая помощь городам, обеспечивающая максимальную эффективность использования переданных средств составит для Алушты — 2334,9 тыс. грн, Евпатория — 11625,3 тыс. грн, Керчь — 31593,5 тыс. грн, Красноперекоск — 2427,8 тыс. грн, Саки — 7333,8 тыс. грн, Судак — 4514,5 тыс. грн. Таким образом, данная модель предусматривает, что потребность местных (городских) бюджетов покрывается за счет средств созданного фонда и напрямую зависит от эффективности деятельности местных органов власти.

Для районных бюджетов, осуществлен аналогичный расчет в соответствии с представленным алгоритмом определения финансовой помощи. При этом, поскольку районные бюджеты Автономии являются наиболее дотационными по сравнению с остальными местными бюджетами Республики, то с нашей точки зрения целесообразным является передача лишь 25% сумм превышений бюджетов-реципиентов над средним расчетным уровнем в фонд финансовой помощи.

Результаты вычислений показали, что в 2007 районами-донорами выступали: Белогорский, Джанкойский, Кировский, Красноперекопский, Ленинский, Нижнегорский, Раздольненский, Симферопольский, Советский. Объем фонда финансовой помощи соответственно в 2007 году сформировано в размере 6494,6 тыс. грн. В соответствии с применяемыми коэффициентами эффективности финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти было осуществлено подтягивания бюджетных возможностей районов-доноров до среднего уровня по данной группе районных бюджетов.

В результате бюджетные ресурсы, выделяемые из данного фонда распределились следующим образом: Белогорский район получил — 205,7 тыс. грн., Джанкойский — 276,6 тыс. грн., Кировский — 192,9 тыс. грн., Красноперекопский — 158,5 тыс. грн., Ленинский — 229,0 тыс. грн., Нижнегорский — 74,4 тыс. грн., Раздольненский — 2,9 тыс. грн., Симферопольский — 425,8 тыс. грн., Советский — 27,8 тыс. грн.

После доведения до среднего уровня бюджетных возможностей районов-доноров и исходя из имеющегося остатка бюджетных ресурсов данного фонда нами осуществлено распределения стимулирующей помощи (для районов-доноров) учитывая коэффициентов эффективности и максимальную эффективность использования предоставляемых бюджетных ресурсов.

Поскольку бюджетные ресурсы в 2007 году позволяли стимулировать районные бюджеты-доноры в 4 раза выше среднего минимального требуемого уровня (в отличии от городских бюджетов), то исходя из того, что сложившаяся ситуация может по объективным причинам не повторится в будущие периоды времени нами предлагается ограничить объем предоставления стимулирующего трансферта до уровня 2 разового превышения средней минимальной потребности в этих средствах.

Предоставления стимулирующего трансферта местным органам власти районных бюджетов-доноров должен способствовать повышению заинтересованности данных органов в мобилизации бюджетных ресурсов, от объема которых будет зависеть, как размер стимулирующего, так и размер выравнивающего трансферта.

ВЫВОДЫ

Предлагаемая экономико-математическая модель линейного программирования, разработанная для городов и районов АР Крым, позволяет наиболее объективно распределять ограниченные финансовые ресурсы между этими местными бюджетами.

В отличие от существующей в настоящее время формулы распределения межбюджетных трансфертов, разработанная модель не способствуют необоснованному предоставлению финансовой помощи (на основании фактически собранных доходов и расходов), а распределения выравнивающей и стимулирующей помощи напрямую зависит от объективных возможностей местных органов власти по мобилизации доходных ресурсов и осуществления расходных полномочий.

При этом модель позволяет не только выравнивать доходные различия местных органов власти, но и создавать стимулы как в районах (городах)- реципиентах, так и районах (городах) донорах по увеличению налоговых и неналоговых поступлений. Предлагаемая модель распределения межбюджетных трансфертов имеет как теоретическое, так и практическое значение и может быть использована для наиболее объективного распределения финансовых ресурсов, не только, между местными бюджетами АР Крым, но и местными бюджетами всех регионов Украины.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України): Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.01 р. №1195 // www.rada.kiev.ua.
2. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / І.Г. Лук'яненко. — К.: ВД «Києво-Могилянська академія», 2004. — 542 с.
3. Слухай Сергій. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія / Сергій Слухай. — К.: «АртЕк», 2002. — 288 с.
4. Голикова Т.А. Управления межбюджетными отношениями в РФ: Монография / Т.А. Голикова. — Санкт-Петербург: СПбГИЭУ 2007. — 241 с.
5. Грицюк Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения / Т.В. Грицюк. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 318с.
6. Синельников С.Г. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в РФ: консорциум по вопросам прикладных экономических исследований / С.Г. Синельников. — М., 2001. — 119с.
7. Astrid Rosenschon Finanzhilfen der Bundeslander in den Jahren 2000-2004: Eine empirische Analyse, Institute fur Weltwirtschaft Kiel, August 2005. — 52 p.
8. Robin Roadway and Anwar Shah Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice, Washington World bank cop. 2007. — 572 p.
9. Главное управление Государственного казначейства Украины в АР Крым. Годовые отчеты об исполнении местных бюджетов по АР Крым (в разрезе городов и районов) за период 2001-2007 годов.