

УДК 338:98
ББК 65.9(2p)-1
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./ под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf

Глава 9

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕНОЙ ПОЛИТИКИ

9.1. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

В условиях рыночных отношений управление развитием региона невозможно в отрыве от вопросов формирования финансовой базы и самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами. Наличие достаточной финансовой базы является необходимым условием эффективного управления развитием региона и осуществления тех функций управления, ответственность за которые относится к компетенции региональных органов управления.

В странах с рыночной экономикой только наличие достаточной базы финансовых ресурсов может обеспечить эффективное управление социально-экономическим развитием территории и создание благоприятного климата для развития экономики и жизни людей. Благоустройство территорий в главных отраслях создается за счет финансовой базы, которой располагают региональные органы власти, и уровень благоустройства региона прямо пропорционально зависит от масштаба финансовых прав и ресурсов, которыми располагают региональные органы управления. Поэтому умение изыскивать источники доходов всегда признавалось основным требованием, предъявляемым к региональным органам управления.

Очевидно, что, во-первых, финансовое положение региона является результатом как общих финансово-экономических условий страны, так и экономического состояния всей совокупности хозяйствующих субъектов региона. Естественно, что у региона с бедным населением не может быть богатого регионального бюджета. Во-вторых, финансы региона зависят от государственного законодательства, от прав, предоставленных региональным органам власти в общей системе налогообложения как в части собственных, так и в части регулирующих налогов. В-третьих, фи-

нансы региона существенно зависят от того, насколько эффективно региональные власти способны использовать свои права. В-четвертых, региональные финансы во многом зависят от развития межбюджетных отношений.

На протяжении многих десятилетий территориальный аспект финансового планирования в регионах находил отражение лишь в региональных бюджетах. Поэтому значительная часть финансовых ресурсов, которые по отраслевым каналам направлялись на социально-экономическое развитие территорий, находилась вне рассмотрения финансовых возможностей региона. При этом не было общепринятой точки зрения относительно необходимости разработки сводного финансового плана территории.

Значение сбалансированности материальных и финансовых потоков в региональной экономике меняется в связи с тем, что в рыночных условиях роль финансово-кредитной и денежной системы из второстепенной превращается в определяющую.

Формирование полноценной финансовой системы региона не может ограничиться формальным изменением существующих финансовых структур и их связей с различными элементами общественно-экономической системы, а требует радикального преобразования в соответствии с ее новой ролью в управлении социально-экономическим развитием на всех уровнях – государства, предприятий и всех структур территориальной системы.

Особенность современной модели формирования финансовой базы развития региона состоит во множественности каналов поступления финансовых ресурсов на территорию региона и в различных механизмах воздействия на отдельные каналы, по которым ресурсы поступают в регион.

Следует выделить несколько основных источников образования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона:

- предпринимательская деятельность в сфере производства товаров и услуг, торговли, финансово-кредитной системы;
- финансовые ресурсы, поступающие из вышестоящего бюджета и внебюджетных фондов за счет их межрегионального перераспределения;
- заемные средства – кредитные ресурсы, используемые на территории региона на коммерческой основе;
- финансовые ресурсы населения, поступающие в виде налогов, платежей, пошлин, а также добровольных взносов.

Финансовые и денежные потоки из всех этих источников обеспечивают непрерывность регионального воспроизводственного процесса.

Главными финансовообразующими источниками являются предприятия и население. Раньше разница между государственными финансами и финансами предприятий была достаточно условной, так как экономическая самостоятельность предприятий была строго регламентирована. Теперь ситуация коренным образом изменилась, и для каждого элемента общей системы должен быть разработан свой инструментарий управления финансами, учитывающий реальное многообразие форм собственности, границы самостоятельности каждого субъекта, включая их право расширять свою финансовую базу и выбирать направления ее использования.

Для того чтобы финансовая система работала эффективно и тем самым создавала объективные предпосылки для развития экономики и решения социальных проблем, необходима разработка финансовой политики. В ее основе лежат долгосрочные финансовые прогнозы и система регуляторов, реализующих стратегию. Такими регуляторами являются налоги, нормы амортизации, рентные платежи, процентные ставки за кредит, таможенные пошлины, страховые платежи и другие финансовые индикаторы.

Материально-финансовая сбалансированность является естественным условием для того чтобы в регионе любого уровня осуществлялся нормальный воспроизводственный процесс. При переходе от системы управления, основанной на централизованно распределяемых материальных ресурсах, к рыночным отношениям значимость этого фактора неизмеримо возрастает. Поэтому регулирование процесса формирования материально-финансовых пропорций становится одной из важнейших функций управления. Финансовые пропорции интегрируют развитие всех структур региональной экономики, и регулирование процесса формирования этих пропорций призвано решить следующие задачи.

1. Достижение материально-финансовой сбалансированности социально-экономического развития региона. Управление региональной экономикой требует существенного изменения подхода к распределению и перераспределению валового регионального продукта. Если в дорыночный период большая его часть перераспределялась через государственный бюджет, то в новых условиях необходима децентрализация распределения валового

продукта на всех уровнях территориальной системы в целях комплексного развития всех ее элементов.

Нормативы распределения валового регионального продукта должны отвечать следующим требованиям: адекватно отражать совокупность функций управления всеми структурами и совокупные затраты, связанные с выполнением этих функций; обеспечивать экономическую заинтересованность в осуществлении деятельности каждой социально-экономической структуры.

2. Оценка общего финансового потенциала региона. Достижение этой задачи требует разработки сводного финансового баланса региона, определения общего масштаба финансовых ресурсов, с которыми связано комплексное социально-экономическое развитие региона, и источников формирования финансового потенциала.

В доходной части финансового баланса выделяется несколько основных групп источников, различающихся механизмом образования:

– доходы, формирующиеся в результате предпринимательской деятельности и определяющие возможности расширенного воспроизводства экономики региона и бюджета территории (нормативы, лежащие в основе образования этих доходов, регулируются государством);

– рентные платежи за используемые региональные ресурсы, определяемые качеством ресурсов и затратами, с которыми связано их воспроизводство (например, стоимость 1 м² жилья дифференцирована не только в разных городах, но и в разных районах одного города);

– доходы, которые получают территории от вышестоящих бюджетов (механизм их поступления определяется региональной политикой государства, государственными приоритетами и их материализацией в государственных целевых программах и принципах государственного перераспределения валового внутреннего продукта);

– внебюджетные средства территории, представляющие собой результат вторичного распределения доходов предпринимательской сферы и населения (образуются преимущественно на добровольной основе);

– заемные средства, привлекаемые для развития территории (формируются по законам развития рынка финансовых ресурсов).

3. Формирование регионального бюджета. Бюджет региона становится основным источником финансирования развития социальной сферы и инфраструктурного обустройства территории. Эффективность регионального бюджета определяется, с одной стороны, тем, насколько его доходная часть реально отражает зависимость бюджета от эффективности развития хозяйственной деятельности и заинтересованности региональных органов власти в стимулировании этой деятельности; с другой стороны, тем, насколько рационально организованы расходы бюджета, что, в свою очередь, определяется балансом государственных функций управления на региональном уровне, обеспечивающих как социальные гарантии, так и поддержку развития рыночных отношений.

4. Создание условий для мобилизации свободных финансовых ресурсов. Анализ процесса формирования рынка финансовых ресурсов показывает, что регионы, которые раньше сумели оценить новые возможности расширения финансовой базы развития за счет привлечения дополнительных средств, получили определенные преимущества и легче преодолевают естественные сложности вхождения в рыночную экономику.

5. Регулирование пропорций между денежными доходами населения и возможностями формирования потребительского рынка.

В современной ситуации, когда открытость экономического пространства позволяет решать проблему наполнения потребительского рынка с помощью рыночных механизмов, основная деятельность региональных администраций по регулированию пропорций между денежными доходами населения и возможностями формирования потребительского рынка смещается в сторону доходов населения – стимулирование создания новых рабочих мест, развития малого бизнеса, активная поддержка направлений, обеспечивающих повышение доли высокодоходных рабочих мест, стабилизация в выплате денежных доходов (зарплаты, пенсий, пособий).

6. Создание условий для нормального денежного оборота. Эта задача всегда решалась путем разработки кассового плана Госбанка, призванного обеспечить поддержание зависимости между денежными выплатами населению и результатами деятельности торговли и сферы обслуживания. Анализ выполнения кассового плана позволяет дать качественную и количественную оценку состояния экономики в регионе, эффективности воспроизводственных процессов. Невыполнение кассового плана свиде-

тельствует о нарушении материально-финансовых пропорций, вызывающих разрывы в непрерывном кругообороте денежных и товарных потоков. Если раньше эти разрывы проявлялись в отсутствии товаров и услуг, то теперь дефицит денежных ресурсов ведет к тому, что происходит замедление реализации товаров, что оказывает дестимулирующее действие на развитие экономики.

7. Достижение условий материально-финансовой сбалансированности для осуществления инвестиционных процессов на территории. Решение этой задачи определяется формированием и преобразованием экономической структуры региона и возможностями развития материально-технической базы непродуцированной сферы. Формирование этой пропорции включает развитость всей системы рынков, обеспечивающих инвестиционные процессы: рынок проектных услуг, строительных материалов, подрядных работ, рынок финансовых услуг.

Единая финансовая политика государства является фундаментом, цементирующим и обеспечивающим целостность страны и нормальные финансово-экономические отношения между всеми ее структурами и элементами. Региональный аспект финансовой политики можно сформулировать в виде ряда положений, соблюдение которых отвечает интересам социально-экономического развития каждого региона, а значит, и страны в целом. К ним относятся следующие:

- объем компетенции и полномочий каждого регионального уровня управления определяется мерой ответственности;

- уровню ответственности должны соответствовать властные полномочия, т. е. должен быть обеспечен баланс власти и ответственности;

- уровень ответственности определяет структуру расходов и их величину;

- распределение налогов и платежей по уровням бюджетной системы должно соответствовать распределению ответственности между уровнями управления;

- финансовые возможности реализации функций управления на региональном уровне должны быть взаимоувязаны с эффективностью развития экономики региона.

Практическое воплощение этих положений определяется прежде всего государственным законодательством и всей совокупностью нормативно-правовых документов, регламентирую-

щих формирование финансовой базы социально-экономического развития региона.

Для того чтобы оценить способность региона к воспроизводству финансовых ресурсов, необходим анализ, призванный дать ответы на следующие вопросы:

- какова роль собственных источников в формировании финансового потенциала региона;
- какова структура финансовообразующих источников и их распределение между производителями, городом, областью и федеральным центром;
- какова роль населения в формировании финансовой базы развития региона;
- в какой мере привлекаются ресурсы финансового рынка для расширения финансовой базы развития региона;
- какова роль федерального бюджета в финансировании развития региона;
- какова способность региона к обеспечению финансовой самодостаточности.

Воспроизводство финансовых ресурсов на территории региона определяется прежде всего состоянием его экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям. Основные факторы, влияющие на финансовую самодостаточность региона, можно сформулировать следующим образом: производственная структура региона и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке, технический уровень производственного аппарата, наличие высокодоходных рабочих мест, развитая финансово-кредитная система, развитый рынок потребительских товаров и услуг, а также другие факторы, прямо или косвенно влияющие на образование налогооблагаемой базы.

Когда речь идет о привлечении финансовых средств на территорию региона со стороны, то необходимо учитывать конкуренцию в рыночной экономике регионов друг с другом; каждый регион, каждый город должен обосновать свои конкурентные позиции и свои преимущества по сравнению с другими регионами. Главная задача региональной финансовой политики состоит в нахождении таких условий, которые содействовали бы созданию финансовой базы развития республик, краев, областей, городов и районов. Частью общей финансовой стратегии должна стать также и бюджетная политика, задача которой заключается в том,

чтобы обеспечить выполнение конкретных функций каждого уровня территориальной системы.

На всех уровнях территориальной системы главным финансовым источником реализации функций управления социально-экономическим развитием региона является бюджет. В основе планирования бюджета лежит прогноз социально-экономического развития территории. Методические подходы, определяющие формирование регионального бюджета, можно сформулировать следующим образом:

- прогноз развития налогооблагаемой базы;
- прогноз темпов инфляция;
- оценка роста заработной платы работающего населения;
- оценка прироста недвижимости у физических и юридических лиц;
- политика поддержки малого бизнеса (арендные платежи, предоставление налоговых льгот и т.д.);
- определение затрат, с которыми связано предоставление социальных услуг, финансируемых из регионального бюджета;
- оценка средств, необходимых для оказания социальной адресной помощи незащищенным группам населения;
- оценка средств, требуемых для содержания и развития объектов общерегиональной инфраструктуры.

Разработка бюджета опирается на план социально-экономического развития региона. Основная часть финансовых ресурсов, являющаяся базой для финансирования мероприятий, отражающих функции управления на региональном уровне, связана с бюджетом. Разработка и исполнение бюджета отражают как уровень экономического развития региона, так и всю систему финансово-экономических отношений, которые, в свою очередь, определяются налогово-бюджетной политикой.

Формирование регионального бюджета зависит от многих факторов. Главные из них – это масштабы и эффективность социально-экономического развития региона, а также механизм распределения получаемых доходов между различными уровнями и структурами общественного воспроизводства. Основой этого механизма является налоговая политика.

Налоговая политика включает систему законов, правил и норм изъятия части доходов юридических и физических лиц, образующихся в результате владения собственностью, способной приносить доход, или в результате хозяйственной деятельности,

приносящей доход, и при этом стимулирующих приумножение собственности и расширение хозяйственной деятельности.

Вероятно, нет такой налоговой системы, которая в равной мере удовлетворяла бы следующим критериям: стимулирования деловой активности, инвестиционного благоприятствования и социальной справедливости. Между тем к налоговой системе одновременно предъявляются все эти требования.

Налоговая система опосредует и регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления государственной и муниципальной власти. Предметом регулирования являются отношения между властью, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами - с другой, по поводу взимания налогов и сборов для покрытия расходов на общественные нужды.

Основные принципы налоговой системы сформулированы в Налоговом кодексе России и включают такие положения, как принцип всеобщности и равенства налогообложения, принцип справедливости, недискриминационный характер налогов и сборов по политическим, идеологическим и другим различиям, равенство всех налогоплательщиков независимо от формы собственности, экономическая обоснованность налогов и сборов, единство налоговой политики на всем экономическом пространстве РФ, определенность и непротиворечивость законодательно-правовой базы.

Эти принципы дополняют друг друга. Законно установленным может считаться налог, имеющий экономический смысл и основания. При этом экономическим основанием не может служить пустая казна.

9.2. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ

Современная налоговая система требует усложнения функциональных задач по сравнению с прошлым периодом. Если в начале перехода к рыночной экономике эта система была в основном направлена на решение фискально-перераспределительных задач, то в современных условиях усиливается необходимость в повышении роли других важных функций налоговой системы. Во-первых, налоговая система должна действовать таким обра-

зом, чтобы не подрывать стимулы к производственной и экономической деятельности, т.е. должна быть существенно усилена производственно-стимулирующая функция налогообложения. Во-вторых, система налогообложения должна обеспечивать принципы социальной справедливости, реализацию социальной функции налогообложения.

Выполнение новых функциональных задач носит гибкий характер и опирается в отдельные периоды на различные теоретические основы. И в прошлом, и в современный период в странах с рыночной экономикой прослеживается четкая взаимосвязь между распределением всех налогов на прямые и косвенные и степенью экономического развития и, соответственно, уровнем жизни населения этих стран. Чем ниже уровень развития экономики страны и жизненный уровень населения, тем большую долю в общем объеме налогов занимают косвенные налоги (табл. 9.1).

НДС является универсальным налогом на потребление, охватывающим все сферы экономики, но многие страны исключают этот налог из сферы применения в важнейших секторах экономики, либо допускают применение нескольких ставок (минимальной и стандартной).

Доля косвенных налогов в доходах бюджета России достаточно высока, при этом следует отметить, что в соответствии с бюджетной классификацией доходов из состава косвенных налогов в РФ исключены таможенные пошлины (см. рис. 9.1).

Таблица 9.1

**Зависимость доли косвенных налогов
в общих налоговых поступлениях от объёма ВВП на душу населения**

Объем ВВП на душу населения, долл. США в год	Количество стран, включаемых в группу	Доля в общих налоговых поступлениях	
		косвенных налогов на потребление	в том числе таможенных пошлин
2000 и ниже	20	68	35
2001–8000	11	64	32
8001–15000	19	64	33
15001–25000	9	50	18
Развитые страны – свыше 25000	15	32	4

Источник: ECON 128. – 2004. – № 3. – Р. 35.

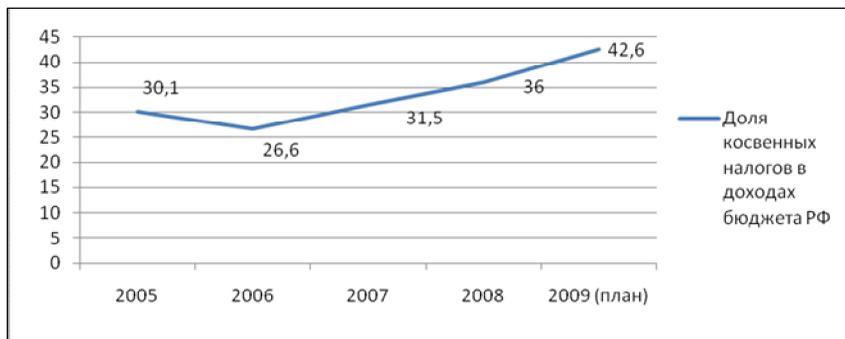


Рис. 9.1. Доля косвенных налогов в доходах бюджета РФ, 2005–2009 гг.

Примечание: По данным Федеральной налоговой службы (www.nalog.ru)

В настоящее время в России бремя таких налогов вполне существенно и распределяется в следующих пропорциях (по доле в конечном потреблении)¹:

- население (домохозяйства) – около 70%,
- государственные учреждения и организации, оказывающие бесплатные услуги населению, – 12–15%,
- товаропроизводители (предприятия) – 15–17%.

Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что, во-первых, высокие косвенные налоги, будучи ценообразующим фактором, сокращают платежеспособный спрос, следовательно, и объёмы производства, реализации и потребления товаров и услуг, что влечет за собой сокращение поступлений от прямых налогов.

Во-вторых, конечными плательщиками этой группы налогов становятся не только население и государственные учреждения, но и предприятия-производители (продавцы). В случае же нарушения процесса реализации продукции и невозможности переложения налогов через цены на потребителей товары могут быть вообще не проданными либо проданными по ценам, не возмещающим затрат. Поэтому высокие косвенные налоги также суще-

¹ Жалопов И. Совершенствование механизма косвенного налогообложения // Финансовый бизнес. – 2001. – № 8; Гончарова М.В. Совершенствование государственного механизма налогового регулирования системы социальной поддержки населения // Финансы и кредит. – 2006. – № 19; Гончаров А.И., Землянская И.С. Прямые и косвенные налоги: поиск оптимальной модели для России // Налоги. – 2007. – № 6.

ственно влияют на финансовое состояние предприятий-производителей (продавцов), заставляют их уходить полностью или частично в сферу «теневой» экономики, от которой государство вообще не получает никаких налогов. По оценкам экспертов, ежегодно российский бюджет теряет 20–40% налоговых поступлений по причинам ухода от налогообложения физических и юридических лиц.

Таким образом, для создания эффективной и устойчивой налоговой модели России необходимо определить оптимальный уровень соотношения косвенного и прямого налогообложения и налогового бремени, которое балансировало бы интересы как налогоплательщиков, так и государства.

В соответствии с применяемыми в международной практике методиками налоговое бремя на макроуровне определяется как отношение величины собранных налогов к ВВП. При этом в зависимости от целей исследования используют как данные бюджетной статистики, так и неофициальные оценки. На наш взгляд, более правильно использовать систему национальных счетов (СНС), поскольку предназначением рассматриваемой далее воспроизводственной статистической модели является формирование ВВП, который представляет собой сумму доходов от вложенных в его производство труда, капитала, предпринимательских способностей. Таким образом, чистое налоговое бремя для бизнеса определяется как отношение чистых налогов на производство и импорт (ЧНПИ) к ВВП.

Размер налоговых ставок и сумма собранных налогов связаны определенной зависимостью, которую исследовал известный экономист Артур Лаффер и выразил эту зависимость в известной «кривой Лаффера» (рис. 9.2).

Классическая кривая Лаффера – фискальная кривая. Представляет достаточно интересной построение воспроизводственной кривой, которая строится в координатах «налоговое бремя – ВВП»¹. В соответствии с данной моделью, точка Лаффера первого рода - это точка на воспроизводственной кривой Лаффера, при которой величина ВВП достигает максимума. Точкой Лаффера второго рода является точка на фискальной кривой Лаффера, при которой величина налоговых поступлений достига-

¹ Балацкий Е. Эффективность фискальной политики // Проблемы прогнозирования. – 2000. – № 5.

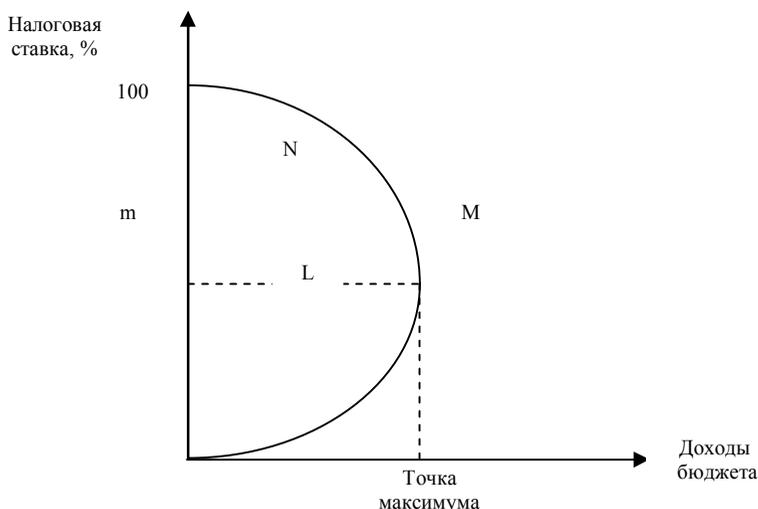


Рис. 9.2. Кривая Лаффера в классическом виде

ет максимума. Воспроизводственная кривая призвана максимизировать общественный эффект с учетом «неизбежности» налогообложения, в отличие от фискальной кривой, максимизирующей лишь фискальный интерес государства. Поэтому логичным является вывод, что точка Лаффера первого рода находится левее точки Лаффера второго рода.

В основе настоящего исследования лежит предположение, что объем производства X , отражаемый величиной ВВП, зависит от уровня налогового бремени $t = T/X$, где T – сумма налоговых поступлений в бюджет страны. Зависимость $X(t)$ аппроксимируется нелинейной функцией, параметры которой подлежат количественной оценке. Идентификация функции $X(t)$ позволит рассчитать точки Лаффера. При этом будут различаться точки Лаффера первого и второго рода. Дадим соответствующие определения.

Экономико-математическая модель предполагает аппроксимацию воспроизводственной кривой Лаффера усеченным полиномом второй степени: $X(t) = \beta t + \gamma t^2$. Тогда, учитывая, что $t = \frac{T}{X}$ (где X – ВВП, T – налоговые поступления), получаем выражение для функции фискальной прямой: $T = L(t) = tX = \beta t^2 + \gamma t^3$ (β и γ – параметры, подлежащие оценке).

Точкой Лаффера первого рода в приведенной модели является точка q^* , при которой производственная кривая $X = X(t)$ достигает локального максимума, т.е. когда выполнены условия: $dX(t^*)/dt = 0$; $d^2X(t^*)/dt^2 < 0$. Точкой Лаффера второго рода является точка t^{**} , при которой фискальная кривая $T = T(t)$ достигает локального максимума, т.е. когда выполнены условия: $dT(t^{**})/dt = 0$; $d^2T(t^{**})/dt^2 < 0$. Экономически точка Лаффера первого рода означает тот предел налогового бремени, при котором производственная система не переходит в режим рецессии. Точка Лаффера второго рода показывает величину налогового бремени, за пределами которой увеличение массы налоговых поступлений становится невозможным.

Функции $X(t)$ и $L(t)$ точно описывают соответствующие кривые Лаффера, а оцениваемые параметры изменяются в исследуемый период (год), улавливая новые связи между исследуемыми показателями, тем самым изменяя и форму кривых. Однако для однозначного определения параметров необходимо ещё одно уравнение, для чего переходят к дифференциалам функций: $\Delta X = (\beta + 2\gamma)\Delta t$.

Предполагается, что дифференциалы удовлетворяют значениям конечных разностей: $dX \approx \Delta X = X_i - X_{i-1}$, $dt \approx \Delta t = t_i - t_{i-1}$. Уравнение для ΔX описывает зависимость ВВП от налогового бремени интервально (кусочно).

Решая систему уравнений для $X(t)$, $L(t)$ и ΔX , получаем решения для параметров β и γ .

$$\begin{cases} X(t) = \beta t + \gamma t^2. \\ L(t) = tX = \beta t^2 + \gamma t^3 \\ \Delta X = (\beta + 2\gamma)\Delta t \end{cases}$$

$$\beta = \frac{2X}{t} - \frac{\Delta X}{\Delta t}; \quad \gamma = \frac{\Delta X/\Delta t}{t} - \frac{X}{t}.$$

$$t^* = -\frac{\beta}{2\gamma}; \tag{1}$$

$$t^{**} = -\frac{2\beta}{3\gamma}. \tag{2}$$

Таблица 9.2

**ВВП и налоговые доходы консолидированного бюджета России
в 2002–2008 гг., млрд руб.**

Год	ВВП	Налоговые доходы (ЧНПИ)
2002	10830,5	1845,8
2003	13243,2	2110,2
2004	17048,1	2872,7
2005	21625,4	3944,5
2006	26903,5	5281,8
2007	33111,4	6199,8
2008	41668	8427

Источник: По данным Федеральной службы государственной статистики РФ (www.gks.ru).

Таблица 9.3

**Расчетные фискальные параметры российской экономики
2002–2008 гг.**

Год	Параметр		Фактическое налоговое бремя τ	Точка Лаффера, %	
	β	γ		первого рода τ^*	второго рода τ^{**}
2003	13243,2	2110,2	0,159342	0,101685	0,13558
2004	17048,2	2872,7	0,168505	0,057115	0,076153
2005	21625,4	4244,4	0,196269	0,07325	0,097667
2006	26903,5	5381,8	0,200041	0,089386	0,119181
2007	33111,4	6199,8	0,187241	0,118636	0,158181
2008	41668	8427	0,202242	0,043944	0,058591

Источник: Балацкий Е. Эффективность фискальной политики // Проблемы прогнозирования – 2000. – № 5.

Расчитанные по данной модели показатели фактического налогового бремени на экономику и оптимальных значений точек Лаффера за последние годы представлены в табл. 9.2 и 9.3.

Построенный по полученным данным график выглядит следующим образом (рис. 9.3).

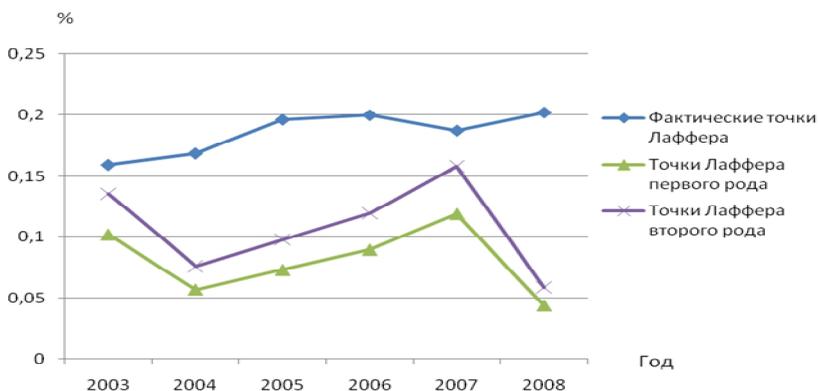


Рис. 9.3. Оптимальные значения точек Лаффера

Динамика точек (как следствие изменения форм кривых Лаффера) показывает, что в течение 2004–2008 гг. экономика России в целом находилась на нисходящей части как фискальной, так и воспроизводственной кривых. В то же время в 2006 г. фактическое бремя косвенного налогообложения практически совпало со значением максимума на фискальной кривой, а в 2007 г. даже оказалось меньше, следовательно, снижение ставок не дало бы в этом году нужного фискального эффекта. Однако в 2008 г. наблюдалась обратная ситуация, когда произошел значительный отрыв фактического налогового бремени от оптимального по Лафферу.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на протяжении последних лет налоговое бремя косвенного налогообложения было существенно завышенным, что препятствовало развитию деловой активности и активизации инвестиционных процессов в экономике. Согласно проведенному анализу, оптимальный уровень НДС последних лет равен 14–16%.

Однако проблемы косвенного налогообложения в РФ не сводятся только к наличию завышенных ставок косвенных налогов. Важное значение в настоящее время имеет проблема «лжеэкспорта» и утечки капитала за границу, а также вопросы налогового контроля за собираемостью косвенных налогов.

Нельзя не отметить, что в вопросах косвенного налогообложения при действующих ставках НДС игнорируется принцип социальной справедливости. Если в западных странах действует гибкая система ставок по НДС и товары первой необходимости облагаются по ставкам от 4%, то в России только узкий перечень товаров и услуг облагается 10%-й ставкой НДС (табл. 9.4).

Следует также отметить, что не все товары и услуги, входящие в потребительскую корзину, облагаются по пониженной ставке НДС. Таким образом, происходит бессмысленное перераспределение финансовых потоков от государства к социально незащищённым слоям населения и обратно – через косвенное налогообложение в федеральный бюджет (табл. 9.5).

В условиях ограниченности доходов домохозяйства с низким уровнем доходов вынуждены сокращать свой платежеспособный спрос и потребление благ потребительской корзины, что негативно отражается на объёмах предложения и, следовательно, объёмах производства и поступлений от косвенных налогов (рис. 9.4).

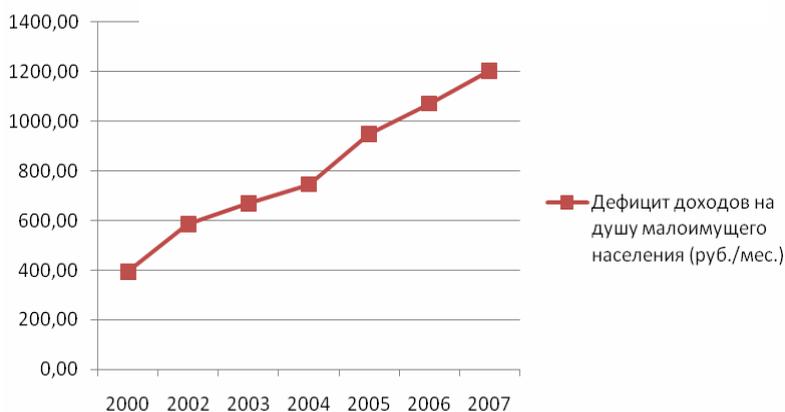


Рис. 9.4. Дефицит доходов на душу малоимущего населения, руб./мес.

Источник: По данным Федеральной службы государственной статистики РФ (www.gks.ru)

Таблица 9.4

Ставки НДС в развитых странах ЕС, 2009 г., %

Страна	Стандартная ставка	Сниженная ставка	Страна	Стандартная ставка	Сниженная ставка
Австрия	20,0	10; 12	Италия	20,0	4; 6; 10
Бельгия	21,0	6; 12	Люксембург	15,0	3; 6; 9; 12
Дания	25,0		Нидерланды	19,0	6
Финляндия	22,0	8; 12	Португалия	21,0	5; 12
Франция	19,6	2.1; 5.5	Испания	16,0	4; 7
Германия	19,0	7	Швеция	25,0	0; 6; 12
Греция	19,0	4.5; 9	Великобритания	15,0	0,5
Ирландия	21,0	0; 4.8; 13.5			

Источник: ru.wikipedia.org

Таблица 9.5

Доля НДС в стоимости товаров, работ, услуг, входящих в потребительскую корзину различных слоев населения (по данным РФ за 2 квартал 2008 г.) *

Минимальный набор	Всё население	НДС, %	В том числе					
			трудоспособное население	НДС, %	пенсионеры	НДС, %	дети	НДС, %
Продуктов питания	1928	10,7	1981	11,2	1701	10,9	2007	10,6
Непродовольственных товаров	727	16,4	716	18	656	18	844	13,2
Услуг	1662	16,7	1810	17,1	1303	16,8	1567	16,3
Всего	4317	13,9	4506	14,6	3660	14,3	4418	13,1

* Для расчетов использовались средние цены за рассматриваемый период, опубликованные на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (www.gks.ru), а также данные Постановления Правительства РФ от 17.02.1999 № 192 (ред. от 04.06.2007) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (www.consultant.ru).

По результатам анализа можно сделать следующие выводы:

- на протяжении всего рассматриваемого периода фискальная нагрузка превышала максимально допустимый уровень для нормального экономического роста;
- уровень фискальной нагрузки плохо привязан к изменениям темпов экономического роста в стране. Налоговое бремя характеризуется своей статичностью;
- система косвенного налогообложения РФ не является гибкой;
- стимулирующий эффект снижения нагрузки косвенного налогообложения выражается в
 - повышении платёжеспособного спроса,
 - увеличении объемов предложения,
 - активизации экономического роста.

Представляется необходимым принятие следующих мер:

- увеличить количество ставок по НДС, дифференцируя их по эластичности спроса на товары, работы, услуги;
- установить основную ставку НДС на уровне 14-16 %;
- ввести пониженную ставку НДС на товары, входящие в потребительскую корзину.

9.3. МОДЕЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

В свете событий последних лет вопросы экономико-математического моделирования и анализа социально-экономического развития муниципальных образований и их отдельных подсистем становятся все более актуальными. Помимо научного интереса это обусловлено необходимостью осуществления администрациями муниципальных образований эффективного стратегического и оперативного управления для достижения долгосрочных целей в рамках стратегии развития государства. Существование же у них инструментов, позволяющих проводить системный анализ объектов управления, их финансового потенциала, внутренних взаимосвязей, зависимостей от внешних условий, темпов прироста и актуальных на текущий момент задач, дает возможность проводить грамотную своевременную политику, оптимизировать расходование ограниченных финансовых ресурсов, оценивать перспективные проекты и так далее.

В научной литературе известен ряд работ с описанием различных подходов к решению указанных вопросов. Эти подходы различаются как по набору инструментов моделирования и анализа, так и выбором объектов исследования. При создании системной балансово-оптимизационной модели социально-экономического развития муниципального образования (МО) был исследован опыт российских авторов, что позволило составить классификацию подходов к моделированию и оценке деятельности МО (рис. 9.5).

В основу классификации положен принцип деления подходов на качественные и количественные. Такое деление подтверждается спецификой получения информации об объекте исследования - статистических данных и экспертных мнений. При этом указанные подходы не являются взаимоисключающими, на практике они дополняют друг друга, их совместное использование дает более качественные результаты с точки зрения их реалистичности и практической применимости.

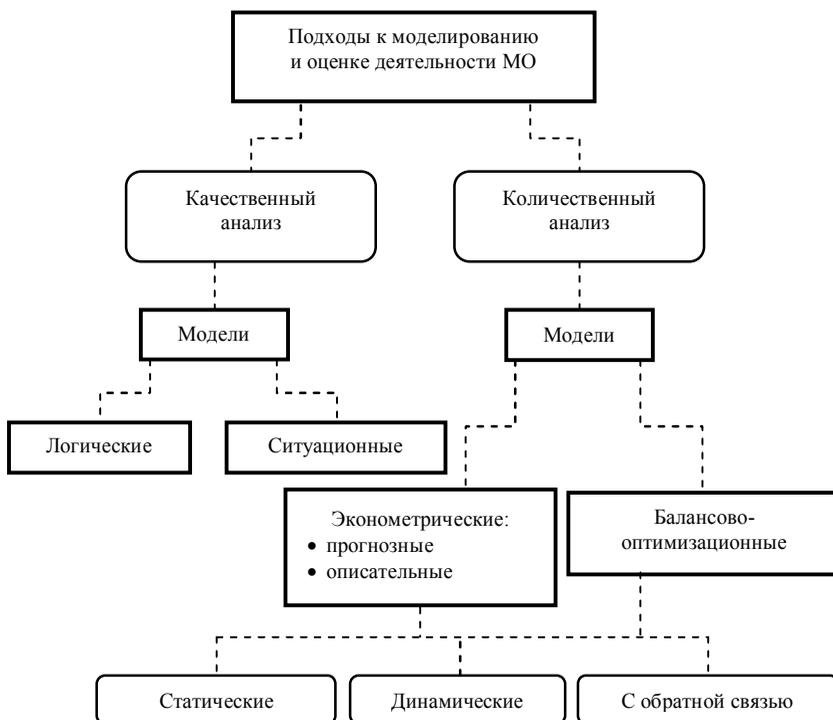


Рис. 9.5. Классификация подходов к моделированию и оценке деятельности МО

Пример использования качественного подхода представлен в работе А.А. Мицель и А.А. Захаровой¹. В ней для анализа внутренней и внешней среды МО использован метод SWOT. Применение данного метода обуславливается тем, что в управлении (будь то стратегическое или текущее управление) решения часто принимаются на основании экспертных оценок, имеющих, как правило, качественные, а не количественные значения. При этом эксперты используют качественные нечеткие оценки, такие как «сильное/умеренное/слабое влияние», «высокая/низкая вероятность» и т.д.

В работе предлагается использование представления экспертной информации, получаемой в процессе проведения SWOT-анализа, в виде системы эталонных нечетких высказываний, устанавливающей связь между нечеткими значениями входных и выходных параметров принятия решения. Для описания входных и выходных параметров используются лингвистические переменные.

Данная модель позволяет провести оценку возможностей и угроз, сильных и слабых сторон объекта исследования, в соответствии с методологией SWOT-анализа, с учетом описания матрицы SWOT в лингвистических переменных. Это позволило авторам получить в полях SWOT-матрицы ранжированные пары сочетаний выявленных возможностей и угроз, сильных и слабых сторон МО, которые соответствующим образом должны учитываться исследователем при разработке стратегии развития муниципального образования.

Таким образом, описанная модель позволяет на основе нечетких качественных оценок экспертов получать реалистичное представление о социально-экономическом потенциале МО, а также повысить качество работы моделей, основанных на количественных данных.

Опыт сочетания подходов качественного и количественного анализов изложен в статье этих же авторов совместно с Т.Ю. Чернышёвой². В ней ставится задача оценки влияния различных дей-

¹ Мицель А.А., Захарова А.А. Применение нечетких лингвистических моделей при разработке стратегии развития муниципального образования // Известия Томского политехнического университета. – Т. 308. – 2005. – № 4. – С. 177–182.

² Чернышева Т.Ю., Захарова А.А., Мицель А.А. Иерархическая модель оценки состояния социально-экономического развития муниципального образования // Известия Томского политехнического университета. – Т. 313. – 2008. – № 6. – С. 44–48.

ствующих сил на итоговый результат разработки согласованной программы развития города. Для этого авторами разрабатывается логическая вероятностная модель (опыт авторов по применению качественного анализа, описанный ранее, не используется).

В качестве действующих сил рассматриваются население МО, администрация города, кредиторы, внешние контрагенты. Каждая из них преследует собственные цели, которые могут пересекаться или не пересекаться с целями других действующих сил. Как следствие, в зависимости от влияния каждой из этих сил на принятие решений в МО будут реализовываться те или иные сценарии состояния социально-экономического развития города. На рис. 9.6 приведена иерархическая модель процесса планирования социально-экономического развития города (СЭРГ).

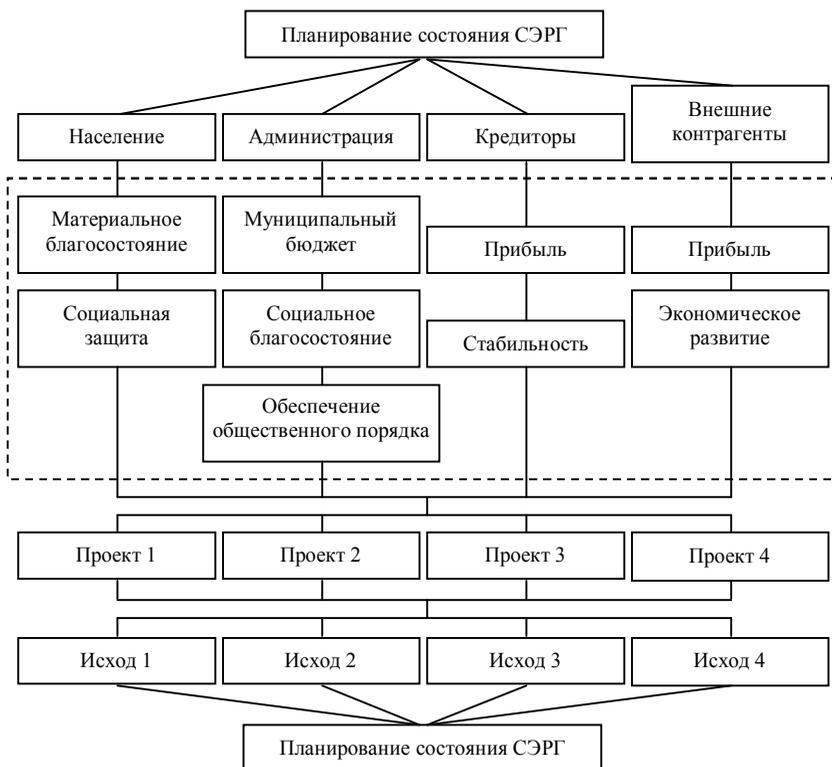


Рис. 9.6. Иерархическая модель процесса планирования СЭРГ

Далее следует процесс количественной оценки вероятности исходов модели, т.е. состояний СЭРГ. По мнению авторов статьи, все исходы этой модели могут быть количественно охарактеризованы по критериям, отражающим различные аспекты исходов: политические, экономические, социальные, юридические, технологические и др. При этом влияние действующих сил на исходы модели определяется векторами приоритетов, вычисляемых при помощи итерационного алгоритма, на основании матриц попарных сравнений альтернатив на каждом уровне иерархии. Каждая из альтернатив рассматривается как гипотеза, реализуемая с определенной вероятностью.

Таким образом, данная модель позволяет количественно учитывать влияние различных действующих сил на социально-экономическое развитие города и, соответственно, оценивать вероятности наступления тех или иных состояний системы. Однако такая модель не применима для решения задачи распределения ограниченных ресурсов, которая является весьма актуальной для любого хозяйствующего субъекта, в том числе и МО. Кроме того, приведенная интерпретация модели, по всей видимости, создана с учетом целого ряда упрощающих предположений, что значительно снижает эффективность ее применения.

В статье А.Н. Бирюкова и О.И. Глущенко¹ изложен опыт использования количественного анализа для расчета распределения муниципальных финансовых ресурсов, выбранных в качестве основного объекта исследования. Описанная методика охватывает более широкий круг показателей и значительно более приближена к решению реальных задач МО, чем предыдущий подход. Авторы рассматривают объект исследования с точки зрения существования двух уровней бюджетных отношений: муниципальных образований и муниципальных учреждений внутри МО. Для оценки показателя эффективности работы учреждений за отчетный период ими строится специальная нейросетевая модель, основанная на предшествующих исследованиях авторов.

Основой для расчетов модели служит применение формульного подхода для построения верхнего уровня модели: на основании предложенной авторами методики рассчитывается размер

¹ Бирюков А.Н., Глущенко О.И. Методика двухуровневого распределения муниципального бюджета на основе нейросетевой модели // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 106–111.

субсидии из фонда материального развития (ФМР) субъекта РФ для i -го МО. Данные для расчета включают общий объем ФМР субъекта РФ, расчетный объем потребности всех образований данного субъекта, а также расчетный объем потребности i -го МО. Последний показатель, в свою очередь, рассчитывается по данным о среднем по субъекту РФ уровне потребности в расчете на одного потребителя в объектах социальной и инженерной инфраструктуры, фактическом показателе уровня обеспеченности в этих объектах в i -м МО, средней по субъекту РФ стоимости создания единицы этих объектов, численности постоянного населения i -го МО, уровне бюджетной обеспеченности i -го образования. Также авторы предлагают расчет и включение в модель дополнительных поправочных коэффициентов, отражающих объективные особенности i -го МО по тем или иным показателям: структуры населения, стоимости создания единицы объектов инфраструктуры, качестве предоставления бюджетных услуг и др.

На втором этапе ими строится модель нижнего уровня. Для ее построения модель верхнего уровня дополняется показателями объема финансовых средств, планируемых к выделению j -му муниципальному учреждению (МУ), верхним и нижним уровнями ограничения этих средств в соответствии с законодательством субъекта, а также функцией эффективности работы (аналог рентабельности) и коэффициентами эффективности. При этом авторы показывают, что задачу распределения ФМР между МУ i -го МО можно свести к задаче нелинейного программирования.

Коэффициенты эффективности, введенные авторами, связывают интересы верхнего и нижнего уровней бюджетных отношений и стимулируют развитие предприятий: чем выше этот показатель, тем большая доля средств будет выделена j -му МУ и i -му МО на верхнем уровне. Для расчета этих коэффициентов авторы используют нейросетевую модель, основные теоретические концепции которой разработаны и подробно изложены ими в других работах¹. В качестве первичных факторов для нее берут данные

¹ Бирюков А.Н., Глуценко О.И., Горбатов С.А. Концептуальный базис построения нейросетевых моделей муниципального бюджетирования // Информационные технологии. – 2006; Бирюков А.Н. Алгоритм оценки показателей качества работы бюджетных муниципальных структур на основе нейросетевой математической модели // Роспатент. – 2006; Глуценко О.И. Алгоритм прогнозирования доходной части муниципального бюджета на основе нейросетевой математической модели // Роспатент. – 2006.

по заработной плате, расходам на медикаменты и продукты питания, увеличению стоимости основных средств, содержанию имущества, услугам связи, транспортным расходам, расходам на отопление, электроэнергию и потребление воды. Предложенная модель позволяет обосновать распределение ФМР между МО и МУ, учитывая интересы обоих уровней бюджетных отношений. Ниже представлена схема ее работы (рис. 9.7):



Рис. 9.7. Двухуровневая схема распределения ФМР на основе нейросетевой модели

Как видно из рис. 9.7, модель полностью основана на нейросетевой модели авторов, при этом модели первого и второго уровней не являются самодостаточными. Кроме того, в модели совершенно не используются качественные оценки экспертов, что снижает ее эффективность и делает ее неуниверсальной.

Среди российских работ также встречаются попытки применения задачи динамического программирования для нахождения оптимального распределения финансовых ресурсов в МО. Так, в работе О.А. Кракашова¹ автор использует принцип Беллмана для

¹ Кракашова О.А. Экономико-математическая модель финансирования развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования // Сибирская финансовая школа. – 2008. – № 6. – С. 20–25.

решения оптимизационной задачи по распределению некоторого объема инвестиционных ресурсов среди конечного числа проектов, направленных на восстановление инженерных сетей МО.

В качестве исходных данных задается объем средств, выделяемый на восстановление и модернизацию инженерных сетей в бюджете МО, количество предлагаемых к реализации альтернативных проектов, требуемые по каждому из проектов объемы вложений, а также соответствующий экономический эффект. При этом делается ряд упрощающих предположений относительно характеристики экономического эффекта исполняемых проектов.

Решение оптимизационной задачи динамического программирования относительно максимизации совокупного экономического эффекта для МО от реализации всех указанных проектов представляет собой план распределения финансовых средств среди этих проектов. При этом автор предлагает ряд дополнительных приемов, позволяющих снизить отрицательный эффект вводимых на первом этапе разработки модели упрощающих предположений. Одним из основных является использование вместо показателя экономического эффекта интегрального показателя, который учитывает ряд критериев полезности конкретного проекта, введенных автором.

Таким образом, данная модель, как и нижний уровень рассмотренной ранее модели распределения средств ФМР, предлагает методику оптимального распределения ограниченных финансовых ресурсов, однако для этого условно выбран «третий» уровень бюджетных отношений, т.е. распределение ресурсов осуществляется среди проектов внутри одного из МУ.

Попытка количественно оценить качественный показатель управления муниципальными образованиями представлена в работе С.М. Костенко¹. Автор строит регрессионную модель на основании статистических данных по МО, при этом в качестве объясняющих переменных выбирает уровни реализации программ здравоохранения, ЖКХ и образовательной программы. В работе строится двухфакторная регрессионная модель на основе предварительного корреляционного анализа статистических данных.

¹ Костенко С.М. Регрессионная модель управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления // Мир человека. – 2007. – № 4. – С. 46–55.

На последней стадии исследования автор проводит проверку статистической значимости установленной двухфакторной регрессионной зависимости уровня эффективности управления от факторов реализации указанных программ. Для этого он вводит нулевую гипотезу о случайности природы полученных результатов. В качестве альтернативной гипотезы вводится предположение о том, что коэффициенты регрессии и показатели тесноты связи не являются случайными величинами. Для проверки используется критерий Фишера. Уровень использованных в данной работе методик не соответствует современным требованиям, а полученные автором результаты, вероятнее всего, слабо применимы на практике.

Еще один пример использования эконометрических моделей, более удачный, представлен в статье А.Ю. Налетова, Е.Ц. Чимитдоржиевой¹. Авторы ставят целью определение финансового потенциала субъекта Федерации и входящих в его состав МО с использованием прогнозной модели. Основа для расчета – данные по налоговым поступлениям за период 2003–2006 гг. по 22-м районам Республики Бурятия.

На первом этапе анализа происходит предварительная обработка исходных данных с помощью кластер-процедур для выделения МО с одинаковой структурой налоговых поступлений (в частности, этот показатель отражает производственную специализацию района). В итоге было получено 3 кластера, характеризующиеся объемом ежегодных налоговых поступлений входящих в него районов. Это позволило существенно улучшить характеристики статистических данных для последующего этапа исследования.

На втором этапе анализа авторы используют модель авторегрессии интегрированного скользящего среднего (АРПСС) для построения прогнозов налоговых поступлений по каждому из кластеров. В итоге была получена прогнозная модель, основанная на агрегированных временных рядах с более ярко выраженной тенденцией и устойчивым проявлением сезонности (в связи с периодичностью отчетности), что безусловно повысило ее прогностические свойства.

¹ Налетов А.Ю., Чимитдоржиева Е.Ц. Эконометрическое моделирование налогового потенциала муниципальных образований с помощью кластер-процедур (на примере Республики Бурятия) // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – № 6. – С. 40–42.

Таким образом, на данный момент в России разрабатывается широкий спектр подходов к моделированию деятельности МО, а также их внутренних и внешних процессов. При этом нередко анализ проводится в несколько этапов, с использованием различных подходов, направленных на повышение качества результатов исследования.

Следует отметить отсутствие работ, учитывающих и моделирующих деятельность МО в целом. Зачастую авторы работ выбирают для своего анализа отдельные направления деятельности, что среди прочих причин может объясняться также недостаточной развитостью вычислительных продуктов, не способных учесть при расчетах все необходимые для получения качественных результатов условия и взаимосвязи.

Автором данной статьи делается попытка разработать балансово-оптимизационную модель, основанную на решении задачи динамического программирования по принципу Беллмана¹ с учетом как количественных данных, так и качественных оценок экспертов. Отличительной чертой данной модели является то, что она призвана комплексно учесть все сферы социально-экономической жизни населения МО и предлагает наиболее оптимальную стратегию достижения долгосрочных целей, которые ставят перед администрацией МО власти регионального и федерального уровней (рис. 9.8). При этом такая социально-экономическая стратегия развития служит обоснованием запроса у федеральных властей ресурсов, которых недостаточно в самом МО для достижения поставленных целей.

Под управляющими воздействиями понимаются проекты различной направленности, при этом в случае недостаточности для достижения поставленных целей предлагаемых к реализации проектов модель укажет на показатели, входящие в функционал качества, для воздействия на которые необходимо разработать дополнительные проекты. В качестве функционала качества предполагается использование аналога индекса развития человеческого потенциала для комплексной оценки влияния управляющих воздействий на ситуацию в МО.

¹ Липин А.С., Гайдук Е.А. Модель развития муниципального образования // Стратегическое управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2009.

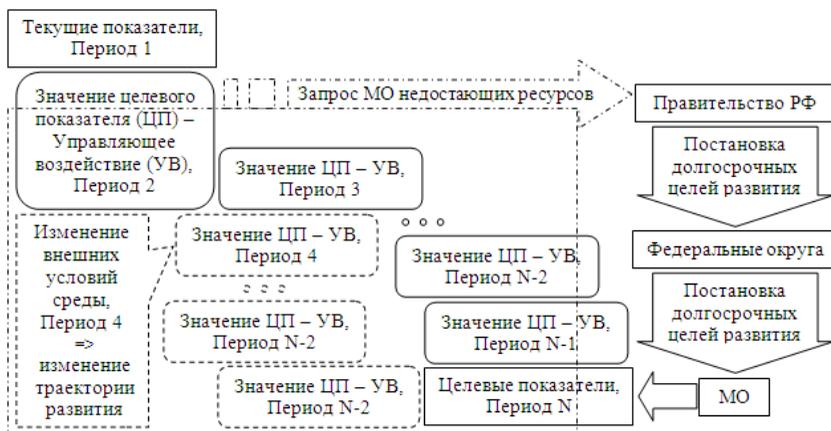


Рис. 9.8. Принцип работы балансово-оптимизационной модели при расчете оптимальной N-шаговой стратегии достижения долгосрочных целей МО

Кроме того, структура модели предполагает возможность интерактивного управления моделью, т.е. при расчете оптимального пути достижения целевых показателей социально-экономического развития МО на несколько лет существует возможность менять модель в ходе оперативного управления. Это, как правило, необходимо при возникновении существенных изменений во внешней или внутренней среде МО, а также при невыполнении промежуточных задач в текущем периоде.

При этом, как и в большинстве работ других авторов, предполагается синтез различных качественных и количественных подходов, так или иначе способствующих повышению качества результатов модели, так как получение качественных количественных оценок невозможно без учета экспертного мнения или иных качественных данных.

9.4. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Одним из направлений региональной финансово-кредитной политики является формирование регионального финансового рынка, представляющего собой относительно обособленную сферу отношений по поводу купли, продажи, размещения финансово-кредитных ресурсов, обеспечивающих их воспроизводство в регионе и регулирование потоков этих ресурсов. Региональный финансовый рынок является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих сегментов. Формирование и развитие регионального финансового рынка предполагает выполнение следующих условий: наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики, потребность в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, наличие в регионе системы финансово-кредитных институтов, занимающихся накоплением и размещением денежных средств.

Наличие временно свободных денежных средств находится в непосредственной зависимости от характера оборота финансово-кредитных ресурсов в регионе. Масштабы и скорость оборота определяются производственно-экономической структурой региона: соотношением государственного и негосударственного секторов, удельным весом предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли, сферы услуг и т.д. Основными источниками формирования кредитных ресурсов в регионе служат средства федерального и регионального бюджетов, средства предприятий и организаций различных форм собственности, средства финансово-кредитных учреждений, денежные сбережения населения, а также иностранный капитал. При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников кредитных средств.

Спрос на региональном финансовом рынке определяется прежде всего степенью деловой активности в регионе, наличием в регионе благоприятных возможностей для развития производства и сферы услуг, развитием новых рыночных структур, поддержкой предпринимательской деятельности со стороны региональных органов управления, а также региональной инвестиционной политикой. Каждый регион имеет специфическую структуру хозяйства, сферы которого обладают различной капи-

талоемкостью, степенью сбалансированности отдельных элементов, наличием развивающихся предприятий производства и сферы услуг, что оказывает определенное воздействие на формирование спроса и предложения на региональном кредитном рынке.

Во время переходного периода в регионах страны финансовые рынки формировались в условиях недостаточного правового и методического обеспечения. Слабая конкуренция между субъектами рынков в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг, а также не всегда компетентное регулирование рыночных процессов являлись сдерживающими факторами развития региональных рынков долгосрочных и среднесрочных кредитов.

Относительно самостоятельной подсистемой регионального финансового рынка становится региональный рынок ценных бумаг. Как и региональный финансовый рынок, он имеет открытый характер и широкие межрегиональные финансовые и информационные связи с другими регионами, общероссийским рынком ценных бумаг и мировыми рынками. Сегменты регионального рынка ценных бумаг имеют различную степень локализации, обусловленную территориальными границами сферы обращения разных видов ценных бумаг.

Особенности спроса и предложения на региональном финансовом рынке определяются действием социально-экономических факторов, набор которых и сила воздействия различны в каждом регионе:

- масштабы приватизации в регионе и образование новых акционерных обществ, значительная часть акций которых выходит на рынок;

- эмиссионная активность региональных органов управления и условия размещения региональных и муниципальных ценных бумаг;

- развитие в регионе компаний, ориентированных на привлечение средств населения на финансовый рынок;

- формирование в регионе среднего класса – устойчивого слоя населения, обладающего сбережениями долгосрочного характера, которые могут быть инвестированы в различные инструменты финансового рынка;

- эффективность операций на различных региональных рынках и возможный переток части капиталов, принадлежащих банковским и другим структурам, на финансовый рынок.

На региональном финансовом рынке можно выделить следующие секторы: рынок государственных ценных бумаг, рынок акций приватизированных предприятий; рынок акций банков; рынок муниципальных облигаций; рынок корпоративных облигаций.

Высокая доходность и ликвидность государственных ценных бумаг вызывает большой интерес к этой форме инвестиций со стороны как юридических, так и физических лиц. В то же время крупные участники рынка государственных ценных бумаг – уполномоченные дилеры – не заинтересованы в обслуживании мелких клиентов, поэтому последние вынуждены нести дополнительные издержки в процессе объединения своих капиталов.

Ситуация на рынке государственных ценных бумаг во многом определяется финансовой политикой государства, масштабами финансирования дефицита бюджета за счет выпуска государственных ценных бумаг, характером реструктуризации рынка, темпами инфляции. Так, если темпы инфляции до погашения выпущенных облигаций с длительным сроком обращения снижаются, то выручка от проведения аукционов может на некоторое время стать отрицательной. В этих условиях расширение рынка за счет очередного увеличения доходности может привести к превращению его в финансовую пирамиду с высоким уровнем инвестиционного риска. Определенное воздействие на рынок государственных ценных бумаг могут оказывать и конкурентные рынки акций приватизированных предприятий (как расположенных в данном регионе, так и вне его) и муниципальных облигаций.

На развитие рынка акций приватизированных предприятий влияют прежде всего процессы приватизации крупнейших российских предприятий, предприятий региона, качественные изменения инфраструктуры регионального рынка, информационная обеспеченность рынка, позволяющая точно оценить объем проводимых операций, контроль государственных органов над действиями участников этого рынка. Наиболее доходными являются акции общероссийских компаний нефтегазовой промышленности, электроэнергетики, связи, а также акции предприятий региональных энергосистем, горнодобывающей и металлургической промышленности, транспорта, промышленности стройматериалов, региональных телекоммуникационных систем, автомобилестроения.

Развитие рынка региональных и муниципальных облигаций определяется эмиссионной деятельностью региональных и му-

ниципальных органов власти. Столкнувшись с дефицитом бюджета и с отсутствием средств для финансирования инвестиционных проектов, региональные и муниципальные органы власти выходят на рынок ценных бумаг. Как правило, выпуск муниципальных облигаций направлен либо на финансирование дефицита бюджета (инвесторов привлекает доходность облигаций, формируемая за счет дисконта или процента, в ряде случаев держателям облигаций предоставляются налоговые льготы), либо на финансирование строительства жилья или других социальных объектов (инвесторов привлекает в основном возможность приобретения жилья). Несмотря на то что в большинстве случаев выпуски осуществляются в виде облигаций на предъявителя, процесс создания ликвидного вторичного рынка муниципальных облигаций еще не завершен. Возможности рынка ценных бумаг региональными и муниципальными органами управления пока используются недостаточно, но в ближайшей перспективе возможно значительное увеличение операций на данном рынке.

Формирование регионального финансового рынка предполагает наличие в регионе развитой сети финансово-кредитных институтов, главной функцией которых становится обеспечение процессов перелива капиталов как в межотраслевом, так и в межрегиональном аспектах. Финансово-кредитные институты выступают не просто как посредники между производственными предприятиями региона, а выполняют важную функцию оборота финансово-кредитных ресурсов региона посредством рыночных отношений, являясь катализаторами деловой активности в регионе. Коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные фонды, располагая крупными финансово-кредитными ресурсами, способствуют направлению этих ресурсов в различные сферы региональной экономики, дающие наибольшую отдачу и быструю окупаемость.

Коммерческие банки являются центром финансово-кредитной системы региона, сосредоточивая денежные ресурсы бизнеса и населения. Ссудные и инвестиционные операции банков обеспечивают и движение товаров и услуг от производителей к потребителям, и финансовую деятельность в регионе. Структура банковской системы в регионе может быть довольно разнообразной и обусловлена его социально-экономическим потенциалом: от мощных коммерческих банков с филиалами, размещен-

ными в других государствах, до небольших банков, с помощью которых обеспечивается финансирование мелкого бизнеса.

Сфера деятельности региональных коммерческих банков не ограничивается территорией отдельной области или крупного экономического района. Посредством разветвленной сети филиалов банки имеют широкие межрегиональные связи, что позволяет мобильно использовать финансовые ресурсы. В экономически слабом регионе, испытывающем недостаток свободных денежных средств, коммерческие банки испытывают затруднения в формировании необходимых уставных фондов для удовлетворения потребностей региона в кредитных ресурсах. Возникает ситуация, при которой коммерческие банки вливаются в более сильные банковские объединения. В регионах с мощным экономическим потенциалом на базе имеющихся финансовых ресурсов могут создаваться акционерные коммерческие банки, которые будут вкладывать свои капиталы в банки слабых регионов, превращая их в свои филиалы.

Многие региональные банки имеют развитую и устойчивую сеть филиалов внутри региона. Создание таких филиалов обусловливается необходимостью обслуживания местных предприятий и действующих внутри региона финансовых потоков. Приоритетными как для головного банка, так и для его филиалов остаются интересы данного региона. Необходимость развития сети филиалов региональных банков вызвана также обеспечением работы с малыми предприятиями, фермерскими хозяйствами, частными предпринимателями и т.д.

Система коммерческих банков региона должна способствовать структурной перестройке экономики посредством кредитного механизма, распространению инноваций на региональном уровне, активной инвестиционной политике, т.е. влиять на комплексное социально-экономическое развитие региона. Коммерческие банки предоставляют предприятиям, организациям, предпринимателям краткосрочные и долгосрочные кредиты на развитие материально-технической базы, на строительство предприятий, объектов торговли, общественного питания, сферы услуг и т.д., а также кредиты на временные нужды, в связи с финансовыми затруднениями и на другие цели. Анализ структуры банковских кредитов по регионам России показывает, что в общем объеме кредитов преобладают краткосрочные. Структура кредитов в каждом регионе определяется как особенностями инвести-

ционного климата, так и экономической структурой хозяйства и интенсивностью развития производственной и непроизводственной сферы.

Существенная роль в развитии региональных финансовых рынков принадлежит различным финансово-кредитным институтам: инвестиционным компаниям, фондам, ссудо-сберегательным ассоциациям, финансовым компаниям, пенсионным фондам, а также страховым компаниям.

Система финансово-кредитных институтов России находится в стадии формирования. Эти институты функционируют в единой системе с банками и страховыми компаниями и тесно взаимодействуют с региональным рынком ценных бумаг. Инвестиционные компании посредством выпуска акций могут вкладывать часть дохода от их реализации в ценные бумаги различных фирм и предприятий региона. Ссудо-сберегательные ассоциации, занимающиеся ипотечным кредитованием, имеют право вкладывать часть доходов в государственные облигации. Значительная сумма акций, выпущенных предприятиями региона, может приобретаться пенсионными фондами. Таким образом обеспечивается эффективное использование кредитных ресурсов и рыночное регулирование инвестиционной и финансовой деятельности в регионе.

Важными составляющими региональных рынков являются финансовые и инвестиционные компании, брокерские фирмы, которые необходимы для функционирования внебиржевого рынка ценных бумаг. Такие компании и фирмы призваны заниматься прежде всего первичным размещением ценных бумаг. Будучи постоянными участниками рынка ценных бумаг, они обеспечивают квалифицированные консультации о состоянии этого рынка, оценку объемов возможного размещения акций в регионе и условий размещения. Эти компании занимаются также рекламой выпусков акций предприятий, осуществляют их распространение через сеть брокерских контор, не прибегая к услугам фондовых бирж.

Анализируя работу инвестиционных компаний регионов, саморегулируемая организация Национальная ассоциация участников фондового рынка в помощь инвесторам ежеквартально составляет рейтинги надежности региональных инвестиционных компаний. Регулярная публикация подобных рейтингов инвестиционных институтов делает данную информацию доступной для широких слоев населения и позволяет судить о привлекательно-

сти инвестиционных и финансовых компаний как для отечественных и иностранных инвесторов, так и для клиентов, удовлетворение потребностей которых является основополагающей целью инвестиционной деятельности.

Исследовать состояние внебиржевого рынка наиболее сложно, поскольку полная информация о сделках не публикуется ни в средствах массовой информации, ни в специализированных изданиях. Однако можно выделить некоторые общие тенденции. Основная фигура первичного рынка – стратегический инвестор, приобретающий акции для управления или репрофилирования предприятия. После консолидации пакета в одних руках рынок временно затихает до выплаты дивидендов, затем возможен сброс акций и падение их курсовой стоимости.

Формирование инвестиционных институтов в регионах осуществляется по двум направлениям: в инициативном порядке и при крупных предприятиях для их непосредственного обслуживания. То же самое относится и к инвестиционным фондам, которые были созданы в основном в период чековой приватизации.

Инвестиционные фонды являлись реальными собственниками акций многих российских предприятий. Однако в составе инвестиционных портфелей большей части фондов находились крупные пакеты неликвидных акций (иногда до 70% от общей стоимости долгосрочных вложений), которые было трудно реализовать. С другой стороны, акции самих фондов в большинстве случаев также являлись неликвидными, что затрудняло привлечение средств мелких вкладчиков.

Основной вид деятельности чековых инвестиционных фондов на фондовом рынке – спекулятивные операции с высоколиквидными акциями (в основном из собственных активов) и государственными ценными бумагами с целью получения прибыли и начисления дивидендов по акциям инвестиционных фондов. По имеющимся оценкам, доля прибыли, полученной инвестиционными фондами от дивидендов с предприятий, в большинстве случаев колебалась от 10 до 20%.

Основная часть всех паевых инвестиционных фондов создана и действует в Москве. Это вполне естественно, так как именно там сосредоточена значительная часть финансовых средств, которые могут быть вложены в различные инвестиционные проекты. Однако то, что третьим по числу действующих паевых фондов после Москвы и Санкт-Петербурга стал Новосибирск, свидетельствует

не столько о достаточном числе потенциальных инвесторов, сколько о дальновидной политике руководства управляющих компаний, стремящихся повысить привлекательность игры на фондовом рынке за счёт создания надёжных и экономически привлекательных фондов. Пожалуй, трудно найти другую форму подобного доверительного управления инвестициями, которая рекламировала бы себя именно как стабильный источник постоянного дохода.

В последнее время произошёл рост интереса юридических лиц к паевым фондам, проводятся переговоры и консультации с различными компаниями как о возможности внесения средств в активы действующих фондов, так и о создании паевых фондов специально под цели и задачи отдельных корпораций. Всё это свидетельствует о том, что ряд особенностей организации паевых фондов и отсутствие налогообложения заработанных ими доходов позволяют им при прочих равных условиях обеспечивать более высокую доходность, чем у других финансовых учреждений.

Для непрерывного регионального воспроизводственного процесса в условиях, когда степень экономического риска значительно возрастает, необходимо оказание финансовой поддержки субъектам рыночной экономики, потерпевшим неудачу, в случае непредвиденных неблагоприятных обстоятельств. Для этого нужна широкая сеть независимых страховых компаний и организаций, действующих в каждом регионе.

В условиях рыночной экономики, когда страхование становится одним из главных факторов устойчивого развития предприятий, организаций, фирм и отдельных предпринимателей, происходит быстрый рост страхового рынка. Кроме оказания чисто страховых услуг страховые фирмы принимают участие в коммерческих операциях, осуществляют инвестиционную деятельность и тем самым служат катализатором развития предпринимательской деятельности в регионе.

В настоящее время действует большое число независимых страховых компаний, некоторые из них образовались при разделении Госстраха на отдельные компании. Вместе с тем для становления эффективной системы страховых организаций и создания страхового рынка требуется длительный период времени. Потребуется развитие альтернативных видов страхования, широкого спектра страховых услуг, за счёт которых можно будет создать накопления денежных ресурсов в каждом регионе и использовать их в качестве кредитного источника, прежде всего, для формирова-

ния ресурсов долгосрочного кредитования. Только в этих условиях страховые компании смогут стать крупными поставщиками долгосрочных денежных средств для субъектов региональной экономики, а также занять место среди покупателей на региональных рынках ценных бумаг. Вывод о том, что страховые компании смогут стать одним из главных источников долгосрочных вложений в различные сферы экономики региона, следует из самой специфики страховой деятельности, характеризующейся тем, что между получением страховых взносов и выплатой возмещений клиентам проходит определенное время.

В последнее время рост новых сегментов страхового рынка осуществляется не за счёт увеличения числа страховых компаний, а за счет двух факторов: структурного (появляются все новые виды страхования и совершенствуются уже существующие) и территориального (происходит все более полный охват малых городов и сельских районов). Общее число страховых компаний постепенно сокращается. Уменьшение численности страховщиков стало результатом мер, предпринятых Росстрахнадзором в основном из-за низкой платежеспособности фирм (небольшой уставный капитал компаний по сравнению со значительными выплатами страховых сумм). Совокупный уставный капитал региональных страховых организаций относительно небольшой. По современным оценкам и требованиям к выживанию в условиях жесткой конкуренции размеры собственных средств, в том числе и уставных капиталов, у региональных страховщиков недостаточны.

Страховой рынок характеризуется активными процессами объединения, слияния и поглощения страховых компаний. Большинство ликвидированных компаний на самом деле не исчезли, а влились в другие, более сильные и высоко капитализированные фирмы.

На сегодняшний день в регионах Сибири застраховано примерно 20–25% от всевозможных существующих рисков. Уровень этого показателя в западных странах колеблется от 90 до 95%. Изучение ситуации на страховом рынке позволяет сделать вывод, что именно небольшой уровень уставного капитала препятствует расширению сферы деятельности страховыми фирмами.

Дальнейшее повышение финансовых возможностей большинства страховых компаний позволит им принимать на страхование более серьезные риски и обеспечить тем самым надежную защиту интересов своих клиентов.