

Терехова С.А.

Тюменский государственный университет

E-mail: sterekhova@rambler.ru

ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ РЕГИОНА

Исследованы условия и процесс формирования финансовых потоков в социальную сферу региона и его территориальных единиц. В качестве основы определено ядро процессных финансовых потоков – бюджетные финансовые потоки. Предлагается модель исполнения функций на основе статуса социально-экономической силы территориальной единицы.

Ключевые слова: финансовые потоки, бюджетный процесс, межбюджетные отношения.

Зрелость рыночной социально ориентированной экономики определяется возможностью подавляющего большинства населения рассчитывать на доходы, позволяющие приобретать социальные блага (жилье, качественные услуги здравоохранения и образования, др.), не по лимитам, а в основном используя рыночные инструменты финансов, кредита и страхования.

Принципиальной проблемой для российской экономики и всего общества остается сложившийся уровень неравенства. Мало повысить уровень благосостояния в среднем, нужно добиться его оптимального распределения. Назначение финансовых потоков, их роль в социально-экономическом развитии заключается в обеспечении процесса образования, рационального распределения и оптимального конечного расходования денежного фонда страны всеми секторами экономики. Финансовые потоки с момента своего возникновения и до окончания существования опосредуют процессы формирования, распределения и использования фондов денежных средств, правомерно идентифицировать их как процессные финансовые потоки.

Ядро процессных финансовых потоков составляют бюджетные финансовые потоки. К ним относятся потоки, появление которых определяется решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это поступления налоговых и неналоговых доходов, межбюджетные трансферты (как получаемые, так и предоставляемые) и расходование бюджетных средств (помимо предоставления межбюджетных трансфертов, выделенных отдельно).

Для того чтобы сформулировать суть управления процессными финансовыми потоками

региона, необходимо их классифицировать как «внутренние – внешние» по отношению к региону в целом и «входящие – исходящие» относительно каждого участника финансовых отношений. Внутренние финансовые потоки образуются между региональными органами власти (органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления), населением региона и хозяйствующими субъектами. Внешние финансовые потоки поступают из внешней для региона среды. Цель управления процессными финансовыми потоками региона заключается в увеличении объема внутренних финансовых потоков, что предполагает как генерацию регионом новых финансовых ресурсов, так и превышение объемов входящих финансовых потоков над исходящими.

Исследуя региональные показатели доходов и расходов в динамике, отмечается неоднозначность динамики и тенденций показателей как по отдельным регионам, так и по их территориальным единицам. На рисунке 1 приведена динамика бюджетных элементов Тюменской области.

Отсутствие четко выраженной тенденции финансовых потоков свидетельствует о снижении уровня их сбалансированности и устойчивости бюджета региона. В регулировании объемов внешних финансовых потоков региональные структуры оказывают косвенное влияние. Для части внешних финансовых потоков региональные органы власти не могут оказывать влияние на изменение их объемов (на увеличение объемов входящих и уменьшение объемов исходящих). Среди таких финансовых потоков, например, поступление дотаций региону из федерального бюджета или перечисление налогов, собранных на территории региона, в федераль-

ный бюджет. Значимой является ситуация, когда выполнение социально-экономических функций региональными органами власти имеет позитивный характер.

На объемы остальных внешних финансовых потоков (например, закупка товаров для государственных и муниципальных нужд у нерегистрационных организаций) органы власти региона могут оказывать влияние. Следовательно, управление процессными финансовыми потоками региона представляет собой воздействие на внутренние финансовые потоки с целью увеличения их объема посредством управления бюджетными финансовыми потоками с разделением при этом компетенций по уровням бюджетной системы региона и привлечением финансовых потоков хозяйствующих субъектов.

Рассматривая структуру расходов социальной сферы бюджета Тюменской области и других регионов, отмечается отсутствие существенных структурных сдвигов (рис. 2). На финансирование социально-культурных мероприятий в течение 2005–2010 гг. приходилось около 1/3 всех расходов (в 2005 г. – 25%; в 2008 г. – 31%; в 2010 г. – 36%). В частности, в 2010 г. удельный вес расходов на образование составил 13% против 10% в 2005 г.; доля расходов на здравоохранение и спорт за 2005–2010 гг. увеличилась с 7% до 10%; финансирование социальной политики возросло с 4% до 9% за тот же период времени.

Отмечая социальную направленность расходной части бюджета области, следует отметить, что доля расходов на социальную сферу далека от общемирового уровня (рис. 3). Почти 2/3 бюджета уходит на общегосударственные вопросы, правоохранительную деятельность и экономику (70% в среднем за 6 лет) и всего около 30% – на расходы социальной сферы. Такая структура бюджетных расходов наблюдается в странах с переходной экономикой. В разви-

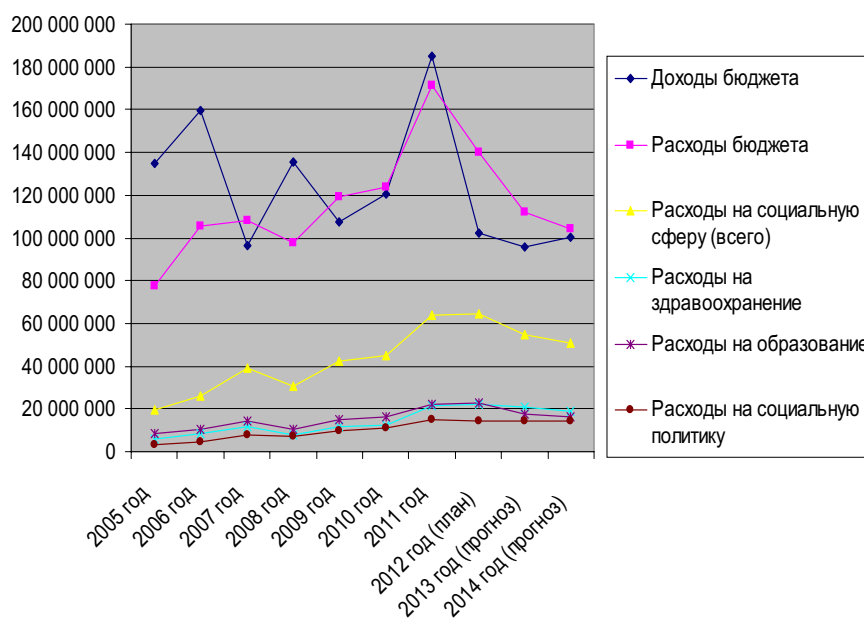


Рисунок 1. Динамика доходов и расходов бюджета Тюменской области за период 2005–2014 гг.

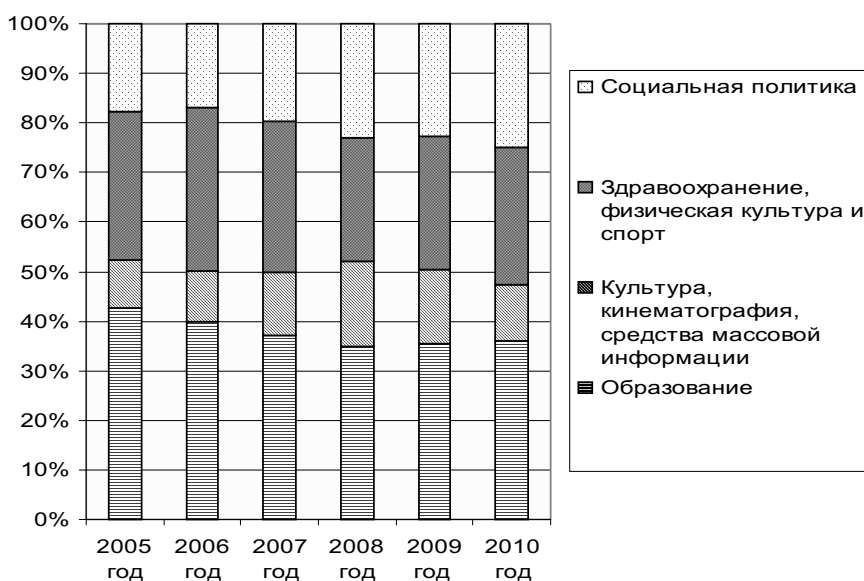


Рисунок 2. Структура расходов социальной сферы бюджета Тюменской области в 2005–2010 гг.

тых же странах расходы на современные функции составляют 60% и более.

В современном мире резко изменились функции государственных расходов. Только 20% всех расходов государственных бюджетов направляется на финансирование традиционных функций государства (общее административное управление, управление правосудия, содержание полиции и обеспечение обороны). В то же время расходы на современные функции (предоставление услуг в области образования, здравоохранения, прочие социальные и экономические услуги) превышают 60%. При этом, чем выше уровень развития, тем меньше доля расходов на традиционные функции.

Возможности воздействия бюджетного регулирования финансовых потоков на развитие социальной сферы еще не реализованы в полной мере. Из этого возникают новые задачи совершенствования бюджетного регулирования финансовых потоков на макро- и микроуровнях.

При формировании механизма управления социально-экономическим развитием региона необходимо учитывать тенденциозность средств воздействия. Выбор этих средств зависит от подходов и теорий, которыми руководствуются федеральные и региональные власти при принятии решений. Широкое распространение получили следующие теории: «сбалансированности» в развитии регионов; полюсов роста; экспортной базы, теория размещения; теория власти. Эти теории составляют в некоторой степени как для государственных органов, так и для региональных властей методологическую основу в решении задач выбора направлений развития и конкретного набора средств воздействия на финансовые потоки и определения их вектора.

Структура бюджетных расходов

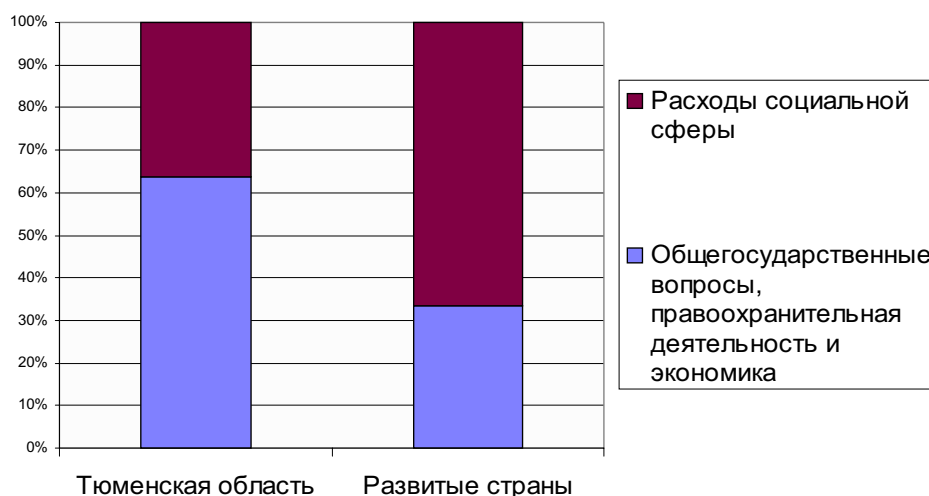


Рисунок 3. Структура бюджетных расходов

Финансовые потоки в социальную сферу, как правило, не консолидируются в составе структуры расходов бюджета и не предполагается расчет эффективности с точки зрения приращения человеческого капитала и уровня развития человеческого потенциала территориальной единицы (ТЕ). В финансовых потоках, так называемых бюджетных и межбюджетных трансфертах, дотациях, не обозначается и не конкретизируется социальная направленность.

Так, методика распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации построена на комплексном показателе, включающем рейтинговое положение по инвестициям, налоговому потенциалу, производству [1].

1. Расчет размера дотации, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации, осуществляется по следующей формуле:

$$D_i = D \times \frac{1/K_i}{\sum_{i=1}^{20} 1/K_i}, \quad (1)$$

где D_i – размер дотации, предоставляемой бюджету i -го субъекта Российской Федерации; D – общий объем дотаций, подлежащий распределению между бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с фе-

деральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; K_i – комплексная оценка субъекта Российской Федерации.

Размер дотации, предоставляемый бюджету i -го субъекта Российской Федерации, не может превышать 20% общего объема дотаций, подлежащего распределению между бюджетами субъектов Российской Федерации.

2. Оценка субъектов Российской Федерации осуществляется по значению комплексной оценки показателей увеличения налогового потенциала, которое определяется исходя из достигнутого уровня и динамики показателей в сферах инвестиционной деятельности, налогообложения и промышленного производства.

3. По результатам проведенной оценки выстраивается рейтинг субъектов Российской Федерации в соответствии с полученной комплексной оценкой.

Субъекту с наименьшим значением комплексной оценки присваивается 1 место.

4. Комплексная оценка субъектов Российской Федерации определяется по формуле:

$$K_i = \text{Ранг } O_i^I \times Y^I + \text{Ранг } O_i^H \times Y^H + \text{Ранг } O_i^П \times Y^П, \quad (2)$$

где Ранг O_i^I – место i -го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере инвестиционной деятельности;

Ранг O_i^H – место i -го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере налогообложения;

Ранг $O_i^П$ – место i -го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере промышленного производства;

$Y^I, Y^H, Y^П$ – удельный вес показателей в сферах инвестиционной деятельности, налогообложения, промышленного производства соответственно в комплексной оценке. Устанавливается равным 1/3 для всех установленных сфер.

Ранжирование субъектов Российской Федерации в сферах инвестиционной деятельности, налогообложения, промышленного производства производится по возрастанию в соответствии с полученной оценкой в указанных сферах.

10. Оценка субъекта Российской Федерации в сфере инвестиционной деятельности рассчитывается по формуле:

$$O_i^I = \text{Ранг } I_i^{TP} + \text{Ранг } I_i^{Cp}, \quad (3)$$

где O_i^I – оценка i -го субъекта Российской Федерации в сфере инвестиционной деятельности;

Ранг I_i^{TP} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю среднего темпа роста инвестиций i -го субъекта в отдельные отрасли за отчетный год и два года, предшествующих отчетному;

Ранг I_i^{Cp} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю среднего объема инвестиций i -го субъекта Российской Федерации в отдельные отрасли в расчете на 1 жителя за отчетный год и два года, предшествующих отчетному.

Ранжирование субъектов Российской Федерации по показателям I_i^{TP}, I_i^{Cp} производится по убыванию в соответствии с полученными значениями по данным индикаторам.

11. Средний темп роста инвестиций i -го субъекта Российской Федерации в отдельные отрасли рассчитывается по формуле:

$$I_i^{TP} = \sqrt[3]{\frac{I_{ij}}{I_{ij-1}} * \frac{I_{ij-1}}{I_{ij-2}} * \frac{I_{ij-2}}{I_{ij-3}}}, \quad (4)$$

где $I_{ij, ij-1, ij-2, ij-3}$ – объем инвестиций в отдельные отрасли i -го субъекта Российской Федерации в отчетном году и за три года до отчетного соответственно.

Средний объем инвестиций в отдельные отрасли в расчете на 1 жителя за отчетный год и два года, предшествующих отчетному, определяется по формуле:

$$I_i^{Cp} = \left(\frac{I_{ij}}{Нас_{ij}} + \frac{I_{ij-1}}{Нас_{ij-1}} + \frac{I_{ij-2}}{Нас_{ij-2}} \right) / 3, \quad (5)$$

где $I_{ij, ij-1, ij-2}$ – объем инвестиций в отдельные отрасли i -го субъекта Российской Федерации в отчетном году и за два года до отчетного соответственно;

$Нас_{ij, ij-1, ij-2}$ – численность постоянного населения i -го субъекта Российской Федерации на конец отчетного года и два года, предшествующих отчетному, соответственно.

12. Оценка субъекта Российской Федерации в сфере налогообложения рассчитывается по формуле:

$$O_i^H = \text{Ранг } H_i^{TP} + \text{Ранг } H_i^{Cp}, \quad (6)$$

где O_i^H – оценка i -го субъекта Российской Федерации в сфере налогообложения;

Ранг H_i^{TP} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю среднего темпа роста налоговых доходов консолидированного бюджета i -го субъекта Российской Федерации (за исключением налога на добычу полезных ископаемых, налога на прибыль организаций и региональных налогов, поступающих по виду экономической деятельности – добыча полезных ископаемых) (далее – налоговые доходы) за отчетный год и два года, предшествующих отчетному;

Ранг H_i^{Cp} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю средний объем налоговых доходов в расчете на 1 жи-

теля за отчетный год и два года, предшествующих отчетному.

Ранжирование субъектов Российской Федерации по показателям H_i^{TP} , H_i^{Cp} производится по убыванию в соответствии с полученными значениями по данным индикаторам.

13. Средний темп роста налоговых доходов за отчетный год и два года, предшествующих отчетному, рассчитывается по формуле:

$$H_i^{TP} = \sqrt[3]{\frac{H_{ij}}{H_{ij-1}} * \frac{H_{ij-1}}{H_{ij-2}} * \frac{H_{ij-2}}{H_{ij-3}}}, \quad (7)$$

где H_{ij} , $ij-1$, $ij-2$, $ij-3$ – объем налоговых доходов в отчетном году и за три года до отчетного соответственно.

Средний объем налоговых доходов в расчете на 1 жителя за отчетный год и два года, предшествующих отчетному, определяется по формуле:

$$H_i^{Cp} = \left(\frac{H_{ij} / ИБР_{ij}}{Нас_{ij}} + \frac{H_{ij-1} / ИБР_{ij-1}}{Нас_{ij-1}} + \frac{H_{ij-2} / ИБР_{ij-2}}{Нас_{ij-2}} \right) / 3, \quad (8)$$

где H_{ij} , $ij-1$, $ij-2$ – объем налоговых доходов в отчетном году и за два года до отчетного соответственно;

ИБР $_{ij, ij-1, ij-2}$ – индекс бюджетных расходов i -го субъекта Российской Федерации в отчетном году и за два года до отчетного соответственно, рассчитанный в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

14. Оценка субъекта Российской Федерации в сфере промышленного производства рассчитывается по формуле:

$$O_i^П = \text{Ранг } \Pi_i^{TP} + \text{Ранг } \Pi_i^{Cp}, \quad (9)$$

где $O_i^П$ – оценка i -го субъекта Российской Федерации в сфере промышленного производства;

Ранг Π_i^{TP} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю среднего темпа роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без НДС, акцизов и других аналогичных платежей) по следующим видам экономической деятельности: сельское хозяйство, охота и лесное хозяй-

ство; рыболовство, рыбоводство; обрабатывающие производства; гостиницы и рестораны (далее – отгруженные товары) за отчетный год и два года, предшествующих отчетному;

Ранг Π_i^{Cp} – место i -го субъекта Российской Федерации по показателю средний объем отгруженных товаров в расчете на 1 жителя i -го субъекта Российской Федерации за отчетный год и два года, предшествующих отчетному.

Ранжирование субъектов Российской Федерации по показателям Π_i^{TP} , Π_i^{Cp} производится по убыванию в соответствии с полученными значениями по данным индикаторам.

15. Средний темп роста объема отгруженных товаров i -го субъекта Российской Федерации за отчетный год и два года, предшествующих отчетному, рассчитывается по формуле:

$$\Pi_i^{TP} = \sqrt[3]{\frac{\Pi_{ij}}{\Pi_{ij-1}} * \frac{\Pi_{ij-1}}{\Pi_{ij-2}} * \frac{\Pi_{ij-2}}{\Pi_{ij-3}}}, \quad (10)$$

где Π_{ij} , $ij-1$, $ij-2$, $ij-3$ – объем отгруженных товаров i -го субъекта Российской Федерации в отчетном году и за три года до отчетного соответственно.

Средний объем отгруженных товаров в расчете на 1 жителя i -го субъекта Российской Федерации за отчетный год и два года, предшествующих отчетному, определяется по формуле:

$$P_i^{cp} = \left(\frac{P_{ij}}{Hac_{ij}} + \frac{P_{ij-1}}{Hac_{ij-1}} + \frac{P_{ij-2}}{Hac_{ij-2}} \right) / 3, (11)$$

где P_{ij} – объем отгруженных $ij-1, ij-2$ – товаров i -го субъекта Российской Федерации в отчетном году и за два года до отчетного соответственно.

Как видно из основных положений и расчетных алгоритмов, показатели, характеризующие социальную сферу и уровень условий развития человеческого капитала, не учитываются. Модернизация этого метода возможна на основе статуса ТЕ по значению индекса социально-экономической силы [2]. Формулы (1– 11) модифицируются на основе включения в комплексную оценку индекса социально-экономической силы региона, ТЕ.

Комплексная оценка субъектов Российской Федерации определится по модифицированной формуле (12):

$$K_i = Ранг O_i^u \times Y^u \text{ Ранг } O_i^n \times Y^n + \text{Ранг } O_i^{сэс} \times Y^{сэс} + \text{Ранг } I_i^{сэс} \times Y^{сэс}, (12)$$

где $I_i^{сэс}$ – индекс социально-экономической силы региона (ТЕ), $Y^u, Y^n, Y^{сэс}$ соответственно, устанавливается равным 1/4 для всех сфер.

Поскольку формализованный подход к расчету дотаций (межбюджетное выравнивание) не содержит показателей условий развития человеческого потенциала, а федеральный бюджет (ФБ) основан на фискальном приоритете центра в бюджетной сфере, установить закономерную связь факторов, формирующих финансовые потоки в социальную сферу, практически невозможно. Прежде всего Бюджетный кодекс (БК) и бюджетный процесс, по мнению экономического сообщества, содержит несоответствие реалиям экономики. Функции бюджета (перераспределительная, регулирующая, социальная, контрольная) и принципы построения бюджетной системы, сформулированные в БК, в действительности не в полной мере аккумулируются в социально-экономическом развитии регионов и ТЕ. Базовый принцип (все остальные по отношению к нему производные либо имеют технический характер) – принцип общественной значимо-

сти – основан на едином подходе к социальной направленности бюджета, ранжирование общественных потребностей по степени их значимости и обеспечении в соответствии с этим их различного финансирования. Например, формирование ФБ строится не на анализе реального положения в стране, а на прогнозах, оценках, предположениях. К основаниям для составления бюджета отнесены: бюджетное послание Президента РФ; прогноз социально-экономического развития ТЕ; основные направления бюджетной и налоговой политики (п. 2 ст. 172 БК). По-существу бюджет направлен не на решение общенациональных проблем, а на сглаживание ведомственных противоречий в распределении бюджетных средств.

В ряде развитых стран, например, в Германии проект бюджета формируется снизу. Органы местного самоуправления с населением определяют задачи для решения в предстоящем периоде, соотносят с доходами, определяют потребность в ресурсах, выносят на рассмотрение субъекта федерации (СФ). Такой порядок позволяет формировать векторные финансовые потоки с учетом реальной целевой потребности. Финансирование закрепляется в законе о бюджете и осуществляется во временном лаге реализации. Все показатели бюджета прозрачны и понятны гражданам СФ и ТЕ. Во Франции бюджетные показатели формируют на основе социологических исследований и статистических данных.

Исследовав процесс формирования финансовых потоков в социальную сферу во взаимосвязи с уровнем условий развития человеческого потенциала, можно сделать вывод, что на всем протяжении истории России и в настоящее время интересы ее граждан учитываются по остаточному принципу, и в структуре бюджетов всех уровней доля социальной сферы практически не меняется.

Идеология выравнивания региональных различий финансовых потоков путем формализованного совершенствования межбюджетных отношений не несет стимулирующего эффекта к устойчивому социально-экономическому саморазвитию ТЕ. Число дотационных регионов имеет тенденцию к росту.

В связи с этим целесообразнее было бы при формировании механизма стратегического управления развитием региона предусмат-

ривать модели выравнивания (финансового) уровней условий развития человеческого капитала. Одна из возможных моделей, изложенных в [2], основывается на статусе территориальной единицы по значению индекса социально-экономической силы (ИсЭС). Схема формирования статуса территориальной единицы региона по значению индекса социально-экономической силы, алгоритм благоприятного финансового потока для развития территорий рассмотрены в [2].

В многоаспектной проблеме механизма формирования финансовых потоков в социальную сферу скрыты ключевые задачи, касающиеся идеологии БК и бюджетных процессов всех уровней, отказа от взглядов на бюджет, как на «кошелек» власти и создания бюджетной системы с реальной социальной направленностью на основе современных теоретических концептуальных положений и обобщений эффективно развивающихся социально-экономических систем.

06.06.2012

Список литературы:

1. Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №48, ст. 4797; 2006, №39, ст. 4088; 2007, №46, ст. 5584; 2008, №33, ст. 3857; 2009, №45, ст. 5358, 2010, №49, ст. 6514 (Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. №670).
2. Терехова, С.А. Социальные инвестиции в территориальном развитии: Монография колл. Региональная экономика: инвестиции, финансовые вложения и экономический рост / С.А. Терехова, Ю.В. Бородач, И.А. Лиман, М.В. Мазаева. – Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2007. – 336 с.
3. Consumers in Europe // Statistical books. – 2009. – P. 33 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://ec.europa.eu/eurostat>

Сведения об авторе:

Терехова Светлана Александровна, профессор кафедры экономической теории и прикладной экономики Тюменского государственного университета, доктор экономических наук
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10, тел. (3452) 453710, e-mail: sterekhova@rambler.ru

UDC 336. 153

Terekhova S.A.

Tiumtn state university

E-mail: sterekhova@rambler.ru

CREATION OF FINANCIAL FLOWS IN SOCIAL SPHERE OF REGION

Investigation of conditions and process of creation financial flow in social sphere of regions and their territorial units. As base is determinate a kernel of process financial flows – budget financial flows. Is proposed the model of execution of function on the base of statue of social-economic fors of territorial unit.

Key words: financial flows, budget process, between budget relations.

Bibliography:

1. Collection of laws of Russian Federation, 2004, №48, ст. 4797; 2006, №39, ст. 4088; 2007, №46, ст. 5584; 2008, №33, ст. 3857; 2009, №45, ст. 5358, 2010, №49, ст. 6514.
2. Terekhova, S.A. Social investments in territorial development / S.A. Terekhova, U.V. Borodah, I. A. Liman, M.V. Mazaeva. – Tyumen: publishing house Tyumen state university, 2007. – 336 p.
3. Consumers in Europe // Statistical books. – 2009. – P. 33 [Electronic resource]. – Access mode: // <http://ec.europa.eu/eurostat>