

Колодий С.Ю.

АЗГРАНИЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАЛОГОВ И БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ: КОНЦЕПЦИЯ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В качестве одного из путей реформирования системы межбюджетных отношений в Украине в последние годы все чаще предлагается переход к так называемой «одноканальной» модели. Рассмотрим ее основные положения.

1. Для большинства регионов определяется фиксированная сумма платежей в государственный бюджет – т.е. своеобразный «годовой» план по налоговым поступлениям. Сверхплановые поступления целиком (или в основном) зачисляются в бюджет регионов.

2. Регионы, которым недостаточно всей суммы аккумулированных на их территории налоговых поступлений, получают фиксированный объем финансовой помощи из государственного бюджета, восполняющий их дефицит.

Как отмечают российские экономисты Христенко и Лавров, организация межбюджетных отношений на основе одноканальной модели – это самая опасная из «детских болезней» бюджетного федерализма [1-4]. И в этом мы с ними не можем не согласиться: одноканальная модель не решила бы ни одной из существующих проблем межбюджетных отношений, но создала бы ряд новых.

1. Фактически оказалась бы сломанной система закрепленных источников за бюджетами разных уровней, даже если она еще только зарождается (как это происходит в Украине).

2. Распределение бюджетных доходов, расходов и финансовой помощи оказалось бы объектом бесконечных согласований, политического торга, а затем и конфликтов между центром и регионами, которые в явном виде разделяются на «доноров» и «иждивенцев».

3. При использовании данной модели усилия региональных властей будут направлены не на рациональное использование бюджетных ресурсов и повышение налогового потенциала территории, а на «выбивание» у центра как можно более низкого «государственного оброка» и как можно более высокой финансовой помощи.

4. Произойдет неизбежная дезинтеграция сначала налогово-бюджетного, а потом и экономического пространства, резко ухудшится инвестиционный и предпринимательский климат, предприятия окажутся в полной зависимости от региональных властей, которые на «договорной» основе будут определять, кому и сколько нужно платить.

Многие экономисты отмечают, что построение эффективной государственной политики в области межбюджетных отношений должно проходить одновременно с соблюдением следующих условий:

- разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней;
- разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней;

– бюджетное выравнивание и распределение финансовой помощи [5-9].

Первое условие также предполагает отсутствие решений, ведущих к повышению обязательств нижестоящих бюджетов при неизменном финансировании, достаточно широкую самостоятельность региональных и местных властей в политике бюджетных расходов, но при общей ориентации на общегосударственные нормативы.

Предлагаем для выполнения второго и третьего условий построения эффективной системы межбюджетных отношений в Украине разграничение основных налогов и бюджетное выравнивание осуществлять с использованием разработанных нами положений концепции отрицательного налогообложения.

Вначале обратимся к проблеме разграничения источников бюджетных доходов. Распределение основных общегосударственных налогов (ООН) между центром и регионами должно происходить с учетом следующих положений.

1. Поступления от подоходного налога с физических лиц должны полностью оставаться в распоряжении регионов. Его плательщики, жители конкретного региона, прежде всего заинтересованы в получении таких общественных благ, как образование, здравоохранение, культура и спорт. А они предоставляются обычно государством на локальном уровне.

2. Косвенные налоги должны большей частью поступать в государственный бюджет Украины. Это объясняется тем, что их плательщиками являются предприятия, но на самом деле они практически полностью переносятся на потребителей налогооблагаемых товаров и услуг. Причем покупателями являются чаще всего жители других регионов.

3. Что касается налога на прибыль предприятий, то здесь необходимо учитывать два аспекта:

а) у регионов должна быть достаточная мотивация для создания всех условий, способствующих увеличению прибыли предприятий, причем неважно, за счет каких факторов это происходит: количественных (увеличение объемов производства в регионе) или качественных (повышение уровня рентабельности);

б) размещение большинства действующих в настоящее время предприятий происходило еще во времена СССР, начальные уровни экономического развития регионов существенно различались, и поэтому не всегда высокие (или низкие) поступления от налога на прибыль являются следствием эффективной (неэффективной) деятельности региональных властей и жителей.

Таким образом, распределение ООН между различными уровнями бюджетной системы Украины, по нашему мнению, необходимо осуществлять в следующих пропорциях:

Таблица 1
Основные налоги (%) и межбюджетные отношения

Бюджет	НДС	НПП	ПНГ	АКЦ
Государственный	70	30	0	70
Местные	30	70	100	30

Такое разграничение налогов должно применяться ко всем без исключения регионам и оставаться стабильным на протяжении длительного периода (по крайней мере, 5-7 лет).

Однако уровень развития регионов неодинаков. Даже в Украине с ее компактным географическим положением и достаточно схожими природно-климатическими условиями существуют регионы-лидеры и аутсайдеры экономического развития. Как следствие этого, различаются и региональные величины бюджетных доходов на душу населения. Поэтому одной из задач построения эффективной системы межбюджетных отношений в Украине является создание адекватного механизма перераспределения бюджетных средств между регионами.

Этот механизм должен одновременно учитывать два основных принципа перераспределения: выравнивания и справедливости. Принцип выравнивания в данном случае проявляется в повышении уровня бюджетных доходов для «бедных» регионов, справедливости – в распоряжении «богатых» должно и после перераспределения остаться больше доходов (на душу населения в сопоставимых ценах). Косвенно оба принципа финансового выравнивания реализуются еще на стадии разграничения основных налогов между уровнями бюджетной системы – при определении региональной налоговой базы. Это объясняется тем, что в распоряжении регионов полностью остаются поступления от чисто «локального» источника – подоходного налога. А другие налоги поступают в региональные бюджеты частично.

Концепция отрицательного налогообложения предполагает предоставление региону определенного трансферта (обозначим его «а») и одновременное изъятие из остающихся в его распоряжении налоговых поступлений определенной доли («б»), причем $0 \leq b \leq 1$. Трансферт и ставка налогообложения должны быть определены таким образом, чтобы для региона с низкими налоговыми поступлениями трансферт превышал изъятия, и наоборот – для «богатых» регионов.

Введем следующие определения:

региональные налоговые доходы (РНД) – отчисления от основных общеобязательных налогов в региональные бюджеты:

$$РНД = 0,3 \cdot НДС + 0,7 \cdot НПП + ПНГ + 0,3 \cdot АКЦ \quad (1);$$

межрегиональный паритет покупательской способности (МППС) – отношение стоимости потребительской корзины в регионе к стоимости минимальной среди регионов потребительской корзины;

скорректированные региональные налоговые доходы (СРНД) – РНД, скорректированные с учетом межрегионального паритета покупательской способности и рассчитанные на душу населения:

$$СРНД = \frac{РНД}{МППС \cdot Н} \quad (2), \text{ где } Н - \text{ численность населения в регионе};$$

$СРНД'$ – СРНД после финансового перераспределения:

$$СРНД' = СРНД \cdot (1 - b) + a \quad (3);$$

межрегиональный фонд финансовой помощи (МФФП) – аккумулированные за счет взносов регионов средства, предназначенные для осуществления финансового выравнивания;

донор МФФП – регион, для которого верно:

$$СРНД > \overline{СРНД};$$

реципиент МФФП – регион, для которого верно: $СРНД < \overline{СРНД}$.

Далее необходимо уточнить, каким именно образом будет происходить перераспределение. Здесь могут возникнуть два варианта:

сумма трансфертов равняется сумме изъятий,

и таким образом $\sum_{i=1}^n СРНД'_i = \sum_{i=1}^n СРНД_i \quad (4);$

2) равенство не наблюдается:

с: $\sum_{i=1}^n СРНД'_i \neq \sum_{i=1}^n СРНД_i$, где n – количество регионов в Украине.

На наш взгляд, предпочтительнее первый вариант. В этом случае происходит внутреннее перераспределение бюджетных средств между регионами, не затрагивающее средства государственного бюджета. Таким образом, удастся избежать субъективности в определении как величин межбюджетных трансфертов, так и дополнительных сумм для оказания финансовой помощи регионам (эти суммы будут являться статьями расходов государственного бюджета Украины и могут, во-первых, каждый год значительно изменяться, а во-вторых, учитывая применяемый ныне механизм «ручного» управления бюджетом, постоянно урезаться).

При применении концепции отрицательного налогообложения уровень финансового выравнивания будет одновременно регулироваться и величиной трансферта (а) и ставкой налогообложения (б). Исследуем механизмы этого регулирования. Для этого произведем операцию суммирования над обеими частями уравнения (3), учитывая

при этом, что $\sum_{i=1}^n a_i = n \cdot a :$

$$\sum_{i=1}^n СРНД'_i = (1 - b) \cdot \sum_{i=1}^n СРНД_i + n \cdot a.$$

Учитывая (4), произведем следующие преобразования:

$$\sum_{i=1}^n СРНД'_i = (1 - b) \cdot \sum_{i=1}^n СРНД_i + n \cdot a ;$$

$$b \sum_{i=1}^n СРНД'_i = n \cdot a.$$

Так как $\sum_{i=1}^n \overline{СРНД}_i' = n \cdot \overline{СРНД}'$, то полу-

чим:

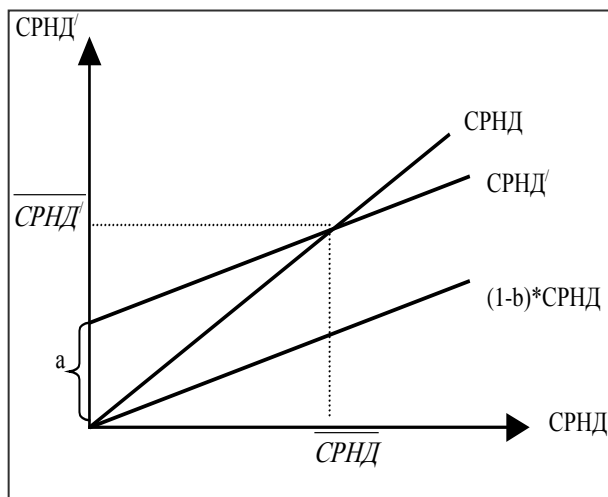
$$b \cdot n \cdot \overline{СРНД}' = n \cdot a; \quad \overline{СРНД}' = \frac{a}{b} \quad \text{или}$$

$$\overline{СРНД} = \frac{a}{b} \quad (5).$$

В результате проведенных преобразований мы обнаружили, что должно наблюдаться строгое соотношение между ставкой отрицательного налога и величиной трансферта. Причем, если принимается решение об увеличении трансферта, то должна быть, соответственно, увеличена ставка налогообложения, и наоборот. Чем выше величина трансферта, тем выше уровень финансового выравнивания.

Такой механизм обладает рядом несомненных преимуществ: простота, четкость, ясность, транспарентность, отсутствие дополнительных расходов, характерных для действующих методик и связанных с расчетом ежегодных величин региональных трансфертов. Также одним из преимуществ концепции отрицательного налогообложения является то, что в результате проведенного по данной схеме перераспределения финансовых ресурсов уровень доходов регионов, близких к средним по Украине значениям, останется практически без изменения, уровень доходов «бедных» регионов повысится, «богатых» - снизится, но все равно останется на уровне выше среднего.

Механизм перераспределения в результа-



те применения концепции наглядно отражен на рисунке 1.

Рис.1. Финансовое выравнивание при использовании концепции

«отрицательное налогообложение»

На данном рисунке пересечение $СРНБ$ и $СРНБ'$ происходит в точке $С$, которая соответствует равенству их межрегиональных средних значений. При увеличении a и b $СРНБ'$ поворачивается по часовой стрелке вокруг точки $С$, и наоборот - при уменьшении значений данных показателей. Кроме этого, имеют место следующие закономерности:

$$\lim_{b \rightarrow 1} \overline{СРНД}' = a \quad (6); \quad \lim_{b \rightarrow 0} \overline{СРНД}' = \overline{СРНД}$$

(7). Данные выражения характеризуют крайние случаи финансового перераспределения: его отсутствие (7) и всеобщая «уравниловка» (6).

На наш взгляд, при определении b следует придерживаться правила «золотой середины», а для того, чтобы не наступил один из вышеперечисленных крайних случаев, ввести следующее ограничение:

$$0,3 \leq b \leq 0,7 \quad (8).$$

Кроме этого, коэффициент b должен находиться в прямой зависимости от степени межрегиональной дифференциации скорректированных региональных налоговых доходов. Это поможет решить проблему финансового самообеспечения «отстающих» регионов.

Далее для наглядности рассмотрим следующий пример. Допустим, $СРНД$ региона-донора МФФП составляет 1000 грн. в год, реципиента – 200, среднее по регионам значение – 500. В таблице 1 приводятся результаты осуществления финансового выравнивания по предлагаемой методике.

Таблица 2

Финансовое выравнивание при различных ставках

Регион	Показатели			
	$СРНД$	$b \cdot СРНД$	a	$СРНД'$
$b = 0,3$				
Донор	1000	300	150	850
Реципиент	200	60	150	290
$b = 0,5$				
Донор	1000	500	250	750
Реципиент	200	100	250	350
$b = 0,7$				
Донор	1000	700	350	650
Реципиент	200	140	350	410

В приведенном примере во всех трех случаях после перераспределения $СРНД$ донора сократились, но по-прежнему остались на уровне, превышающем среднерегionalный. Реципиент так и остался реципиентом, но с уровнем $СРНД$, существенно превышающим первоначальный. Также налицо сокращение (в третьем случае – значительное) разницы в доходах между донорами и реципиентами.

Исследуем в общем виде действие механизма финансового выравнивания, основанного на применении концепции отрицательного налогообложения, при различных уровнях межрегиональной дифференциации в $СРНД$. Предположим, что последняя характеризуется соотношением $(1 : (c \cdot d))$, причем для региона-донора верно

$$\begin{cases} \overline{СРНД} = \overline{СРНД} \cdot c \\ c > 0 \end{cases} \quad (9), \quad \text{реципиента} \quad -$$

$$\begin{cases} \overline{СРНД} = \overline{СРНД} : d \\ d > 0 \end{cases} \quad (10).$$

Регион-донор отдаст в МФФП $b \cdot СРНД$, а

получит, учитывая (5) и (9), $\frac{b}{c} \cdot \text{СРНД}$. Таким образом, его СРНД после перераспределения будут рассчитываться по следующей формуле:

$$\text{СРНД}' = \text{СРНД} - b \cdot \text{СРНД} + \frac{b}{c} \cdot \text{СРНД} =$$

$$\text{СРНД} \cdot (1 - b + \frac{b}{c}) = \text{СРНД} \cdot (1 + b \cdot (\frac{1}{c} - 1))$$

(11).

Для региона-реципиента, с учетом (5) и (10), СРНД' составят:

$$\text{СРНД}' = \text{СРНД} - b \cdot \text{СРНД} + b \cdot d \cdot \text{СРНД} = \text{СРНД} \cdot (1 - b + b \cdot d)$$

(12).

Также в общем виде определим, насколько изменились СРНД по сравнению со средними. Для регионов-доноров это соотношение составит:

$$\text{СРНД}' = \overline{\text{СРНД}} \cdot c \cdot (1 - b + \frac{b}{c}) =$$

$$\overline{\text{СРНД}} \cdot (b + c - b \cdot c) = \overline{\text{СРНД}} \cdot (b + c \cdot (1 - b))$$

(13).

Для реципиентов в данном случае СРНБ' равняются:

$$\text{СРНД}' = \overline{\text{СРНД}} \cdot (1 - b + b \cdot d) / d =$$

$$\overline{\text{СРНД}} \cdot (\frac{1}{d} - \frac{b}{d} + b) = \overline{\text{СРНД}} \cdot (b + \frac{1}{d} \cdot (1 - b))$$

(14).

Проанализировав (11), (12), (13) и (14), можно сделать следующие выводы:

1) чем выше будут значения b и c , тем ниже будет уровень перераспределенных СРНД регионов-доноров по сравнению с ее первоначальным состоянием;

2) чем выше будут значения b и d , тем значительнее будет превышение СРНД' над СРНД у регионов-реципиентов;

3) превышение СРНБ' среднего значения находится в прямой зависимости от b и обратной от c ;

4) чем выше b и ниже d , тем меньше разница между перераспределенными доходами реципиентов и среднерегionalным значением.

Таким образом, механизм финансового перераспределения, основанный на применении концепции отрицательного налогообложения, эффек-

тивно справляется с реализацией принципов выравнивания и справедливости и, кроме этого, содержит в себе скрытые акселераторы, благодаря которым при значительной межрегиональной дифференциации в СРНД процесс финансового выравнивания протекает быстрее.

Литература:

1. Христенко В, Лавров А. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы, 1999. - №2. - С.3-9.
2. Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма.
3. Лавров А.М. Развитие бюджетного федерализма в России: централизация ресурсов - децентрализация полномочий // Материалы семинара «Создание эффективной системы межбюджетных отношений». - 10 марта 2000 г.
4. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. -1995. -№8. -С.21-29.
5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. - К.: Т-во Знання, КОО, 1999. - 487 с.
6. Лексин, А. Швецов. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. - 1998. - №3. - С. 18-37.
7. Кульчицкий М.И. Проблемы и пути усовершенствования бюджетной системы Украины // Региональная экономика. - 2000. - №1(15). - С. 14-21.
8. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. - 1999. - №10. - С. 17-20.
9. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. - 2000. - №6. - С. 64-69.