

*И.И. Долгова,
И.Б. Королев*

ОЦЕНКА НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ С УЧЕТОМ ФАКТОРА РИСКА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРУДА И КАПИТАЛА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ¹

В последние годы в России наблюдается экономический рост. Однако предварительные итоги 2002 г. свидетельствуют о замедлении его темпов. Это повышает важность реализуемых в народном хозяйстве модернизационных процессов, актуальность задачи поиска источников и инструментов интенсификации темпов роста и их обоснования.

Реформа бюджетно-налоговой системы Российской Федерации относится к важнейшим из названных процессов. Существующая в Российской Федерации бюджетно-налоговая система в целом отвечает условиям интеграции нашей экономики в мировое экономическое пространство, однако современное социально-экономическое положение страны свидетельствует в частности о необходимости реформирования действующей налоговой системы. Основные направления налоговой реформы на среднесрочную перспективу – продолжение курса на дальнейшее снижение налогового бремени и упрощение налоговой системы, в том числе за счет уменьшения числа налогов. Важным аспектом реформирования является развитие принципов справедливости налоговой системы (условий налогообложения) для всех налогоплательщиков; необходимо также дальнейшее совершенствование налогового администрирования. Немаловажным при этом является тот факт, что в процессе изменений налоговой системы должен быть обеспечен принцип стабильности, поскольку определенность в

¹ Авторы статьи благодарны Коровкину А.Г. за помощь в постановке задачи и Македонскому С.Н. за ценные замечания по содержанию статьи, а также сотрудникам лаборатории за ее конструктивное обсуждение.

объемах налоговых платежей в течение продолжительного периода времени имеет существенное значение для налогоплательщиков.

Построение налоговой системы адекватной состоянию экономики и задачам ее развития, сопряжено с выявлением несоответствий стратегии роста уже действующей в России системе. В связи с этим может быть поставлен ряд вопросов.

1. Насколько мировая тенденция унификации структуры налоговой системы отвечает специфическим экономическим условиям нашей страны и требованиям развития конкурентных отношений? Последние являются необходимым и важнейшим элементом рыночного механизма. С их помощью осуществляется регулирование пропорций общественного производства путем состязания производителей за наиболее выгодные сферы приложения капитала, источники сырья, рынки сбыта. Единообразие налоговой системы может привести к ликвидации этого действенного механизма, что, в свою очередь, вряд ли положительно скажется на развитии экономики и общества.

2. В какой мере регулирующая функция налогов может способствовать экономическому росту в Российской Федерации? Налоги, оказывая воздействие на общественно-экономические отношения в стране, являются категорией, отражающей, одно из основных противоречий между налогоплательщиками и государством. Органы государственной власти для выполнения возложенных на них функций заинтересованы в увеличении налоговых поступлений в бюджет, которые представляют собой изъятия части дохода у налогоплательщиков. В то же время для налогоплательщика безвозмездная передача части доходов это ухудшение его материального положения, поэтому субъект налогообложения стремится сократить свои налоговые платежи. Это противоречие обычно называют внешним, и оно свойственно любой налоговой системе. Существуют и внутренние противоречия, которые заложены в самой структуре налоговой системы. Они проявляются, например, при перераспределении налогового бремени между федеральным, региональными и местными бюджетами. Разрешение возникающих противоречий – как теоретическая, так и практическая проблема. Она состоит, таким образом, в том, что воздействия с помощью налогов на экономические процессы в обществе должны иметь максимально возможный положительный социальный эффект, а выявленные текущие и перспективные внутренние и внешние противоречия должны быть сведены к минимуму.

3. В полной ли мере существующая налоговая система России, построенная, прежде всего, на обложении факторов труда и капитала, отвечает задаче ускоренного экономического роста? В экономической теории принято выделять три основных фактора производства: труд, земля, капитал, из которых формируется совокупный

доход общества². Вопрос о необходимости переложения основной налоговой нагрузки на фактор земли (под которым понимается как земля, так природные богатства) обсуждается как в отечественной, так и в зарубежной литературе (см. например, [1-3]). На данном этапе реформирования налоговой системы в России теоретические исследования этих пропорций в области налогообложения подвергаются анализу на предмет их соответствия хозяйственной практике.

Остановимся в данной работе на анализе двух факторов производства – труда и капитала. Каждый из них может быть описан в терминах показателей *запаса* и *потока*. *Запас* рассмотренных факторов будем измерять соответственно среднегодовой численностью занятых в экономике и стоимостью основных производственных фондов. Тогда индикаторами *потока* будут – численность принятых в экономику работников и инвестиции в основной капитал. Отметим, что в условиях повышения роли мобильности рабочей силы и населения, тенденции к его депопуляции в нашей стране для адекватной оценки обеспеченности страны и ее конкретных регионов ресурсами труда необходимо, на наш взгляд, также учитывать в терминах *запаса* и *потока* численность населения, объемы его миграционного и естественного движения. Дифференциация в обеспеченности ресурсами и в их качестве является одной из главных причин неравного социально-экономического положения территорий страны, что говорит о необходимости более подробной ее оценки³.

Анализ показывает неравномерный характер распределения *запасов* и *потоков* капитала и труда по федеральным округам и субъектам Российской Федерации, что в значительной степени определяет и различные итоговые результаты всей экономической деятельности в регионах, которая характеризуется *валовым региональным продуктом (ВРП)*.

Различия в распределении факторов производства и результатах экономической деятельности требуют повышения обеспеченности территорий соответствующими факторами производства и роста их «доходности», которую будем измерять отношением полученного результата (ВРП) к *запасу* фактора или к его *потоку*. По аналогии с традиционными показателями (производительность труда, фондоотдача, ВВП и ВРП на душу населения) можно использовать и показатель «чистой доходности» фактора, под которой понимается доходность за вычетом суммы налоговых изъятий (налоговых поступлений) на единицу *запаса*

² Наряду с традиционными факторами принято также выделять такие, как предпринимательская способность, информация (это стало особенно актуальным в последнее время). Изменился и подход к рассмотрению традиционных факторов. Так, при анализе фактора труда учитывается не только количественная, но и качественная его компонента (уровень квалификации, образования).

³ В значительной степени такое положение обусловлено сложившейся производственной структурой экономики.

или *потока* фактора. Кроме того, поскольку любая экономическая деятельность, направленная на извлечение дохода, сопряжена с риском, производить анализ экономических процессов невозможно без учета неопределенности, существующей в экономике. Для конкретного предпринимателя этот риск означает ненулевую вероятность того, что доход на вложенные средства может оказаться меньше ожидаемого. В экономическом контексте фактор риска снижает эффективность использования факторов производства. При этом, поскольку отдельные территории страны сильно различаются по своим природно-климатическим и социально-экономическим характеристикам, каждой из них свойственен свой риск.

Журналом «Эксперт», начиная с 1996 г., проводится оценка инвестиционного рейтинга российских регионов, где выделяется интегральный показатель риска, включающий в себя следующие виды частных рисков:

- экономический (тенденции в экономическом развитии региона);
- финансовый (уровень развития межбюджетных отношений);
- политический (поляризация политических симпатий населения по результатам последних парламентских выборов);
- социальный (уровень социальной напряженности);
- экологический (уровень загрязнения окружающей среды, включая радиационное);
- криминальный (уровень преступности в регионе, с учетом тяжести преступлений);
- законодательный (степень привлекательности законодательства в области инвестирования) [4].

Оценки интегрированного показателя риска по федеральным округам (в долях единицы) в 2001 г. приведены на рис. 1.

Таким образом, задача улучшения социально-экономического положения страны и ее отдельных регионов требует оценки использования факторов производства и его результатов в экономике, которой свойственны риски.

Один из инструментов воздействия на этот процесс – налоговая политика. Такая политика в числе прочего подразумевает создание различных условий налогообложения для регионов, что позволит в большей степени учесть специфику этих территорий и особенности их ресурсного обеспечения, чем используемые в настоящее время перераспределительные механизмы, которые, как представляется, менее эффективно решают задачу выравнивания социально-экономического положения регионов.

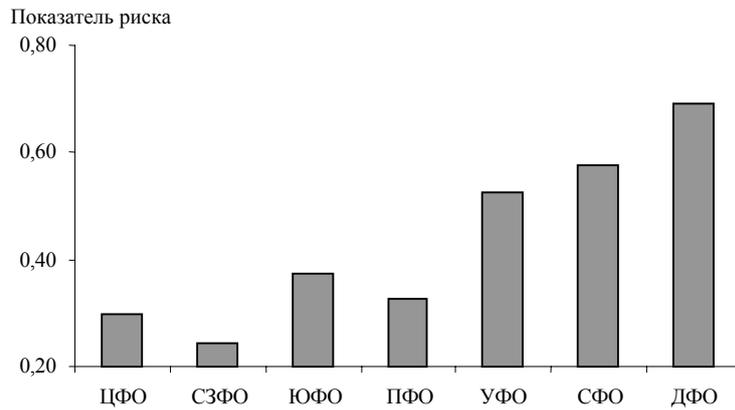


Рис. 1. Интегральный показатель риска по федеральным округам в 2001 г.

Модель оценки налоговой нагрузки с учетом фактора риска и эффективности использования труда и капитала. Поставим задачу определения такого уровня налоговой нагрузки⁴, который обеспечивает некоторую заданную «чистую доходность» факторов производства во всех регионах России с учетом фактора риска. Описываемая ниже модель является развитием предложенного в [5] подхода. В рамках поставленной задачи можно выделить ряд более конкретных подзадач, а именно:

- продвижение к некоторому целевому (эталонному) уровню «чистой доходности»;
- улучшение («подтягивание») показателей «чистой доходности» относительно менее успешных регионов до уровня лучших;
- решение задачи выравнивания на основе назначения эталонных показателей на уровне народного хозяйства России в целом;
- поиск решения предложенных выше задач для отдельного региона (их группы).

На первоначальном этапе анализа целесообразно рассмотреть задачу в ее наиболее простой постановке: достижение среднероссийских показателей по всем регионам.

Введем следующие обозначения: r_{ij} – коэффициент риска в i -м регионе для j -го фактора, $r_{ij} \in [0;1]$; $p_{ij} = (1 - r_{ij})$ – вероятность получения дохода в i -м регионе от j -го фактора производства; d_{ij} – «доходность»

⁴ Под налоговой нагрузкой региона понимается общая сумма налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, отнесенная к величине валового регионального продукта.

на единицу j -го фактора в i -м регионе; t_{ij} – налоговая нагрузка для фактора j в i -м регионе (общая сумма поступлений налогов и сборов с j -го фактора ($j=1..m$) в i -м ($i=1..n$) регионе в бюджеты всех уровней, отнесенная к величине валового регионального продукта региона i).

Предположим, что «чистые доходности» с учетом фактора риска, получаемые в разных регионах, равны. Формально это означает, что

$$p_u d_{uj}(1-t_{uj}) = p_v d_{vj}(1-t_{vj}), \quad u, v=1..n, \quad (1)$$

где u и v – индексы соответствующих регионов.

В предложенной постановке модели с использованием формулы (1) можно, например, оценивать соответствующие параметры для региона при известных значениях параметров для экономики России. Так, можно определить необходимую «доходность» фактора (например, искомую производительность труда) при заданных показателях налоговой нагрузки и риска региона. Однако более перспективным и содержательным представляется подход, когда расчетной переменной модели (1) является налоговая нагрузка региона i для j -ого фактора производства (t_{ij}). В этом случае при заданных показателях «доходности» фактора и известном риске получаем расчетный уровень налоговой нагрузки региона.

Для этого выразим из (1) показатель налоговой нагрузки региона:

$$t_{ij} = 1 - [(p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1-t_{0j})], \quad (2)$$

где $i=1..n$ – индекс региона⁵; $j=1..m$ – индекс фактора производства⁶; индекс «0» определяет целевые (эталонные) показатели.

Как следует из (2), расчетный уровень налоговой нагрузки региона i по фактору j зависит от соотношений целевого и регионального показателей «доходности» и вероятностей получения дохода, а также от уровня целевой налоговой нагрузки по выделенному фактору производства.

На основе данных о налоговой нагрузке по регионам можно ввести два показателя:

$$T_i = \sum_{j=1}^m \alpha_j t_{ij} = \sum_{j=1}^m \alpha_j (1 - (p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1-t_{0j})) = 1 - \sum_{j=1}^m \alpha_j [(p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1-t_{0j})] -$$

средняя по факторам налоговая нагрузка в i -м регионе, где α_j – веса усреднения ($0 \leq \alpha_j \leq 1$, $\sum \alpha_j = 1$).

⁵ Возможна постановка задачи оценки налоговой нагрузки отдельного региона или их группы во времени, в рамках которой индекс j будет определять временной период, а индекс «0» – базовый год.

⁶ Следует отметить, что каждый фактор производства может быть структурирован на подкатегории, например, население можно разделить на занятых, безработных и экономически неактивное население.

$T = \sum_{i=1}^n \beta_i T_i = 1 - \sum_{i=1}^n \beta_i \sum_{j=1}^m \alpha_j [(p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1 - t_{0j})]$ – средняя налоговая нагрузка по экономике в целом, где β_i – веса усреднения ($0 \leq \beta_i \leq 1$, $\sum \beta_i = 1$).

Веса α_j и β_i могут задаваться экспертно, либо заимствоваться из каких-либо специальных расчетов. Однако в простейшем случае каждому члену соответствующей суммы можно придать равный вес, то есть $\alpha_j = 1/m$, $\beta_i = 1/n$. В этом случае формулы средних налоговых нагрузок примут вид: $T_i = 1 - 1/m \sum_{j=1}^m [(p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1 - t_{0j})]$ и $T = 1 - 1/mn \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m [(p_{0j} d_{0j} / p_{ij} d_{ij})(1 - t_{0j})]$ соответственно.

Экспериментальные расчеты были проведены как для случая реальных региональных рисков, так и для ситуации равных рисков для всех территорий (среднероссийский уровень). Поскольку случай одинаковых рисков представляется теоретической абстракцией, результаты расчетов по нему используются только для иллюстрации влияния рисков, а за основу принят вариант с реальными рисками. Вероятности получения дохода, задаваемые экзогенно, были определены на основе интегральных показателей инвестиционных рисков в регионах, то есть на основе средневзвешенных частных рисков. Таким образом, инвестиционный риск, объединяя в себе целую совокупность факторов, использован в качестве показателя, характеризующего уровень общего риска по экономике. Расчеты не учитывают индивидуальные риски по отдельным факторам производства. Кроме того, по факторам производства не дифференцированы налоговые нагрузки, а «доходность» по фактору соответствует определению, введенному ранее.

Проведем сравнительный анализ относительных отклонений расчетных значений, полученных по формуле (2), от фактических показателей налоговой нагрузки по округам⁷. Положительные относительные отклонения фактических показателей налоговой нагрузки от расчетных ($(t_\phi - t_p)/t_\phi > 0$) свидетельствуют о том, что необходимо либо уменьшить налоговую нагрузку (например, отменить какой-то налог или снизить его ставку), либо оказать региону финансовую помощь (то есть при данном уровне фактической нагрузки возмес-

⁷ Результаты расчетов по субъектам Российской Федерации в виду ограниченного объема статьи привести и проанализировать затруднительно.

тить часть уплаченных налоговых платежей, предоставив эти средства экономике в виде дотаций, субсидий).

Отрицательные отклонения, соответственно, можно интерпретировать следующим образом: налоговая нагрузка данного региона может быть увеличена, то есть существует возможность изъятия в виде налогов дополнительных денежных средств для их перераспределения на федеральном уровне или пополнения регионального бюджета (например, для целевого снижения наиболее значимых рисков).

Остановимся на региональных особенностях отклонений фактической налоговой нагрузки по основным факторам (их *запасам* и *потокам*) от расчетной. Динамика фактической налоговой нагрузки по России и ее федеральным округам представлена на рис. 2.

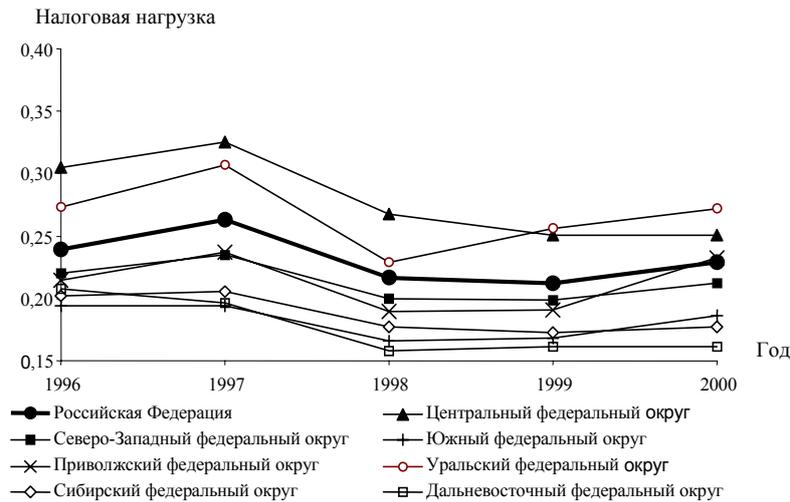


Рис. 2. Налоговая нагрузка в экономике России и ее федеральных округах в 1996-2000 гг.

Фактор труда. Для оценки эффективности использования ресурса труда, выраженного *среднегодовой численностью занятого населения* в экономике регионов России, рассмотрим показатель «чистой доходности» фактора труда (аналог показателя производительности труда) с учетом риска. Эффективность использования фактора труда, выраженная с помощью данного показателя, сильно дифференцирована по регионам (табл. 1). Как видно из данных таблицы, «чистая доходность» на одного занятого с учетом риска выше средней по стране в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Уральском федеральных округах. При этом наиболее высокой она

была в Уральском и Северо-Западном округах, а самой низкой – в Дальневосточном и Южном округах.

Таблица 1

Показатели «чистой доходности на одного занятого» с учетом риска по федеральным округам, тыс. руб./чел.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Российская Федерация	12,3	12,9	12,0	12,7	14,1	15,8
Центральный	13,7	14,7	15,1	15,0	16,2	19,2
Северо-Западный	15,7	14,7	16,2	16,0	17,4	20,4
Южный	10,0	9,4	8,0	7,9	10,0	12,2
Приволжский	14,7	15,7	14,8	16,5	17,1	17,1
Уральский	16,3	16,7	15,5	16,1	18,9	21,6
Сибирский	11,1	10,0	9,1	8,9	10,4	11,5
Дальневосточный	8,6	12,6	10,0	10,4	9,9	9,1

Для выравнивания показателя «чистой доходности» фактора труда по регионам надо увеличить налоговую нагрузку в Центральном, Северо-Западном, Уральском и Приволжском федеральных округах (см. Приложение, табл. 1). В Центральном федеральном округе при существующих резервах увеличения налоговой нагрузки в Москве уровни остальных его регионов демонстрируют негативную динамику. Как видно из результатов расчетов, риск оказывает существенное влияние на «доходность» фактора труда. Высокие значения рисков в Уральском федеральном округе снижают показатели ожидаемой отдачи от использования трудовых ресурсов, что находит свое отражение и в соотношении фактической и расчетной налоговых нагрузок. Соответственно, резерв повышения налоговых платежей сокращается по сравнению с ситуацией равных рисков в 1,5 раза. Аналогичная ситуация, по-видимому, характерна и для Дальневосточного федерального округа, который при учете реальных рисков переходит в группу округов, которым необходима финансовая помощь. Сибирский и Южный федеральные округа, согласно расчетам, также нуждаются в оказании финансовой помощи. Это обстоятельство связано как с относительно более слабым социально-экономическим положением территорий данных округов, так и с большими величинами рисков. Возможность увеличения налогового пресса для Центрального федерального округа может быть объяснена тем, что в ряде его регионов, и прежде всего, в Москве, высокая эффективность использования фактора труда (в смысле получаемого «чистого дохода» по нему) объясняется значительной концентрацией производства в городе и Московской области, а также является следствием эффекта масштаба. В Приволжском федеральном округе относительно низ-

кий уровень рисков обеспечивает более высокую степень отдачи от использования ресурса труда.

Анализ динамики относительной разницы между фактической и расчетной величиной налоговой нагрузки показывает, что для Центрального округа в 1998 г. она достигала минус 40%. Отметим, что на разницу разрыва фактической и расчетной налоговых нагрузок большее влияние оказывала динамика расчетных показателей. Так, максимальный разброс значений фактической налоговой нагрузки за период 1996-2001 гг. для Центрального федерального округа составил 11%, а расчетной – 18%. Для остальных регионов этот разрыв более значительный. В Приволжском и Уральском федеральных округах, например, различия в фактических и расчетных налоговых нагрузках были особенно высоки в 1997 г., а затем несколько снизились. Сибирский и Дальневосточный округа характеризуются существенным превышением фактических значений над расчетными, с максимумом в 1998 г. и 1999 г., соответственно. Наиболее критическая ситуация складывается в Южном федеральном округе, фактические налоговые обязательства которого в среднем в 1,5 раза выше расчетных, что говорит о достаточно низкой эффективности использования его трудовых ресурсов в настоящее время. Вероятно, это является следствием относительного избытка ресурса труда, в том числе из-за привлекательности данного региона в силу специфики его географического положения для миграции населения, в том числе, из стран ближнего зарубежья.

Сравним эффективность использования фактора труда, выраженного среднегодовой численностью занятого населения с результатами, полученными при решении задачи выравнивания для фактора фонда оплаты труда. В данном случае этот фактор отражает экономическую эффективность каждого выплаченного в виде заработной платы рубля. Увеличение налоговой нагрузки возможно в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах, в остальных ее следовало бы сократить.

Показатель риска играет существенное значение. Так, в Северо-Западном федеральном округе в случае безрисковой ситуации налоговую нагрузку следовало бы уменьшить, тогда как с учетом высокого риска для данного региона появляются резервы ее повышения. Такая тенденция не в последнюю очередь связана с более высоким по сравнению по среднероссийским уровнем начисленной номинальной заработной платы. Ее высокий уровень, в свою очередь, связан со спецификой оплаты труда в северных территориях. В Уральском федеральном округе риск оказывает влияние, прямо противоположное отмеченному для Северо-Западного федерального округа, поэтому в ситуации реального риска налоговую нагрузку в этом округе следовало бы уменьшить. В Приволжском федеральном округе резерв увеличения на-

логовой нагрузки в случае ситуации реального риска повышается практически в два раза. Отметим, что полученное превышение расчетной налоговой нагрузки над фактической для данного округа также может быть частично объяснено через уровень номинальной начисленной заработной платы, в данном случае весьма низкой.

По сравнению со случаем выравнивания эффективности использования труда, выраженного среднегодовой численностью занятого населения, итоговый вывод о целесообразности повышения или снижения налоговой нагрузки отличается для Южного и Уральского федеральных округов. В первом случае эффективность затрачиваемых на заработную плату средств оказывается достаточно высокой и превышает среднероссийский показатель, что говорит о возможности повышения налоговой нагрузки (или снижения уровня дотаций, что идентично, согласно принятому предположению). Для Уральского федерального округа, с его самой высокой средней заработной платой, эффективность расходов по фонду оплаты труда оказывается низкой. В связи с этим, на наш взгляд, интересно констатировать не сам факт необходимости снижения налоговой нагрузки для Уральского федерального округа, а отмеченный разрыв в эффективности и наличие, таким образом, существенного резерва повышения производительности труда и, следовательно, производства более высоких объемов валового регионального продукта.

Попытка решения задачи выравнивания «чистой доходности» территорий по фактору населения (показателя запаса) с помощью предложенной модели показывает следующее. За исследованный период в число лидеров по величине «чистой доходности» на душу населения в регионе входили Уральский, Дальневосточный, Центральный, Северо-Западный федеральные округа. При этом максимальное значение показателя для Уральского федерального округа превосходило минимальное (Южный федеральный округ) в три раза, второе по величине значение (Центральный федеральный округ) – в полтора раза (рис. 3).

Расчетный уровень налоговой нагрузки превышает фактический в Северо-Западном, Уральском, Центральном и Приволжском федеральных округах. Таким образом, группа округов, где отдача от фактора труда, измеренного среднегодовой численностью занятого населения, выше среднероссийской, полностью совпадает с группой регионов, где выше среднего подушевая «доходность». Это означает, что относительно более высокая эффективность использования фактора труда обеспечивает соответствующим территориям и более высокий уровень жизни для всего населения в целом.

Тыс. руб./чел.

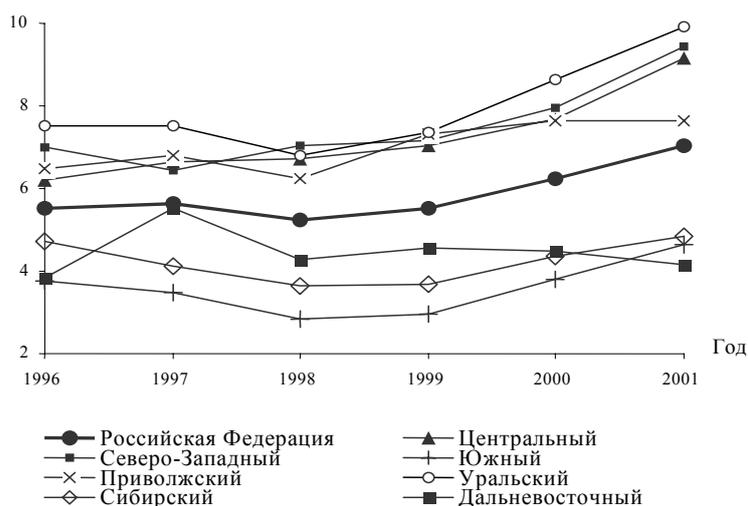


Рис. 3. «Чистая доходность» на одного человека по федеральным округам и России

Для рассматриваемого случая необходимо также отметить возрастную, по сравнению с расчетами для численности занятого населения, амплитуду отклонений расчетных показателей от фактической величины налоговых обязательств. Полученный результат свидетельствует о том, что социальная задача выравнивания условий жизни для всего населения в целом требует принципиально больших объемов дополнительных налоговых изъятий и значительных субсидий. Следовательно, попытка получения одинакового «чистого дохода» на одного занятого или, тем более, «чистого дохода» на одного человека сопряжена со значительными социально-экономическими издержками. Кроме того, очевидно, что достичь поставленной задачи только методами бюджетного регулирования не представляется возможным, поскольку предполагаемые для перераспределения объемы денежных средств очень велики. Решение поставленной задачи должно также включать усилия по целенаправленному перераспределению населения по территории страны. Целесообразно поэтому наряду с анализом показателя запаса труда (численности занятого населения) проанализировать показатель потока (численность принятых в экономику регионов работников).

Численность принятых в экономику работников – одна из важных характеристик состояния рынка труда. Этот показатель отража-

ет динамику процессов, происходящих и на локальных рынках труда. Он позволяет провести сопоставительный анализ в рамках решаемой задачи. Модифицировав показатель «чистой доходности» фактора труда, представленный выше, и, подставив вместо показателя запаса показатель потока, получим отношение, характеризующее выгоду от приема в экономику дополнительных работников. Чем выше данный показатель, тем (при прочих равных условиях) больше отдача от использования фактора труда. Как показывает анализ данных табл. 2, наибольшая «чистая доходность» на одного принятого в экономику работника наблюдается в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральном округах.

Таблица 2

«Чистая доходность на одного принятого в экономику
работника» по федеральным округам
с учетом риска, тыс. руб./чел.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Российская Федерация	90,7	92,7	81,5	79,9	80,7	85,4
Центральный	115,5	120,3	116,0	108,3	105,3	116,7
Северо-Западный	108,7	100,5	109,2	95,4	97,2	112,3
Южный	81,3	77,1	61,3	56,3	63,9	72,6
Приволжский	110,1	107,1	98,0	104,1	97,0	89,9
Уральский	89,9	91,1	85,9	86,7	86,9	92,4
Сибирский	65,6	62,2	43,6	49,6	54,5	57,4
Дальневосточный	52,9	80,9	64,6	58,1	49,8	43,0

В целом результаты анализа для рассмотренного фактора соответствуют тем результатам, которые были получены для «чистого дохода» на одного занятого (Приложение, табл. 1). Однако количественные оценки расчетных показателей различаются.

Для Центрального федерального округа резерв выполнения налоговых обязательств обеспечивается большими объемами ВРП, так что даже при наибольшем среди всех регионов приеме работников в экономику округа, исходный показатель выше среднероссийского уровня. Умеренные показатели рисков в Северо-Западном и Приволжском федеральных округах выводят их в группу лидеров по исследуемому показателю. Соответственно, в общероссийских интересах налоговая нагрузка данных регионов может быть увеличена. Более низкие объемы валовой добавленной стоимости в Уральском федеральном округе (ранг 3 по объему ВРП среди семи федеральных округов) сочетаются и с более низким приемом работников в экономику (ранг 5)⁸. Вероятно, послед-

⁸ Ранг 1 соответствует максимальному значению.

нее обстоятельство может быть объяснено значительным навесом скрытой безработицы на промышленных предприятиях данного региона. При учете риска разрыв между расчетной и фактической нагрузкой для данного округа сокращается практически в два раза. В Дальневосточном федеральном округе значительный удельный валовой региональный продукт на одного принятого в экономику работника обеспечивается в условиях самых низких среди всех регионов объемов ВРП и приема в экономику работников. Традиционно высокие риски в Дальневосточном федеральном округе приводят к тому, что фактическая налоговая нагрузка должна быть уменьшена. Налоговую нагрузку необходимо уменьшить в Южном и Сибирском федеральных округах, в которых высокому уровню приема в экономику работников соответствует меньший ВРП.

Анализ динамики изменения этого соотношения на исследованном периоде времени показывает, что превышение расчетной налоговой нагрузки над фактической составляло для Уральского федерального округа около 60%, с максимальным значением в 1997 г. и существенными колебаниями этой величины в 1998-2000 гг. (разброс около 15%). В Центральном федеральном округе аналогичные колебания происходили в диапазоне 20-40%, при этом максимум пришелся на 1998 г. Для Северо-Западного и Приволжского федеральных округов, при весьма близких средних значениях превышения расчетной налоговой нагрузки над фактической, изменение этого показателя носит асинхронный характер. То есть, например, если в 1999 г. по сравнению с 1998 г. в Северо-Западном федеральном округе обозначился рост расчетного значения налоговой нагрузки по сравнению с фактической, то в Приволжском, наоборот, отмечается ее снижение. Данная тенденция характерна для периода 1996-1999 гг. Значительны превышения расчетных показателей над фактическими как в Сибирском, так и Южном федеральных округах, при этом рост этой разницы продолжался вплоть до 1999 г.

Отметим следующее. Поскольку особенно в период экономического роста процесс регионального развития требует привлечения дополнительных трудовых ресурсов, или создает их излишек, то возникает задача управления процессами миграции с целью регулирования интенсивности и направления перетока мигрантов (потенциальных работников)⁹.

⁹ Более углубленный анализ миграционных потоков предполагает не только количественные измерения данного процесса, но и его качественные характеристики. (например, возрастная или профессионально-квалификационный состав мигрантов). Необходимо также выявить, в какой мере регистрируемые миграционные движения (которые подчас происходят в стихийной форме), согласуются с социально-экономическим положением территорий. В настоящей работе рассматриваются совокупные потоки мигрантов, хотя, как очевидно, некоторая часть из них не связана с экономическими причинами, а объясняется другими, подчас сугубо индивидуальными мотивами.

Ранжирование округов по показателю «чистая доходность на одного прибывшего в регион мигранта» (характеризующему эффективность использования миграционного ресурса) показывает, что наибольшие значения показателя наблюдается в Уральском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах, а наименьшие – в Сибирском и Южном. При этом ранги регионов остаются стабильными на протяжении всего исследуемого периода. Соответственно, для Центрального, Северо-Западного и Уральского федеральных округов, а также для Приволжского федерального округа налоговая нагрузка может быть увеличена, а для остальных – сокращена. Вновь можно отметить существенное влияние показателя риска – потенциал увеличения налоговой нагрузки в Приволжском округе больше, чем в Уральском, хотя по объему произведенного ВРП округа занимают, соответственно, четвертое и первое места.

Динамика отклонений фактических и расчетных налоговых нагрузок свидетельствует о том, что наибольшие их значения для Северо-Западного, Южного, Сибирского и Приволжского округов были зафиксированы в 1999 г., для Центрального – в 1998 г., а для Дальневосточного и Уральского федеральных округов – соответственно в начале и в конце исследуемого периода. Можно отметить также, что в 2000 г. для пяти федеральных округов, кроме Уральского и Дальневосточного, намечилось некоторое движение к большему соответствию расчетных и фактических значений налоговых нагрузок, которое, впрочем, носило весьма ограниченный характер.

Сопоставим полученные результаты для показателей запаса и потока фактора труда. Относительное отклонение расчетной нагрузки от фактической для численности занятого населения выше, чем для фактора численности принятых в экономику работников в Северо-Западном и Уральском федеральных округах и ниже – в остальных. Таким образом, например, в Центральном федеральном округе относительная (к среднероссийскому уровню) эффективность приема работников выше, чем эффективность использования занятого населения. Соответственно резерв повышения налоговой нагрузки в первом случае выше. Возможным объяснением данного факта, по нашему мнению, может служить то обстоятельство, что структура экономики Центрального федерального округа, в особенности г. Москвы и Московской области, весьма разнообразна. Да и регистрируемых вакантных рабочих мест здесь почти 30% от всех по России [6]. В связи с этим, активное расширение занятости в одних сферах (например, в таких отраслях сферы услуг, как управление, финансы, кредит, страхование), сочетается с относительной стагнацией занятости в тех отраслях, для которых, вероятно, был особенно высок навес скрытой безработицы и глубже спад производства (прежде всего, в обрабатывающих отраслях промышленности).

Существенное значение для исследуемой проблемы имеет сложившееся в предшествующий исторический период распределения основных фондов по территории страны. Оно сформировалось в условиях, отличных от современных хозяйственных отношений и социально-экономических и политических приоритетов. Поэтому перейдем к анализу этого фактора производства и рассмотрим проблему эффективности распределения фактора капитала по территории страны и его мобильности.

Фактор капитала. Определим расчетную налоговую нагрузку, которая позволила бы выровнять «чистую доходность» основных фондов во всех регионах. Как показано в табл. 3, этот показатель сильно дифференцирован по округам. В среднем по федеральным округам на каждый рубль основных фондов в 2000 г. приходилось 7 коп. валового регионального продукта.

Таблица 3

«Чистая доходность» основных фондов
по федеральным округам с учетом риска, коп./руб.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Российская Федерация	6,1	6,3	5,8	6,2	6,9	7,6
Центральный	7,3	7,8	7,9	8,3	8,9	10,4
Северо-Западный	7,3	6,7	7,3	7,4	8,1	9,4
Южный	6,1	5,7	4,7	4,9	6,2	7,4
Приволжский	7,5	7,9	7,2	8,5	8,8	8,6
Уральский	5,6	5,6	5,1	5,5	6,5	7,3
Сибирский	5,2	4,5	4,0	4,0	4,7	5,1
Дальневосточный	3,2	4,5	3,5	3,7	3,5	3,2

Сравнение фактических и расчетных налоговых нагрузок показывает, что налоговую нагрузку можно было бы уменьшить в Южном, Сибирском, Дальневосточном и Уральском федеральных округах, а увеличить – в Центральном, Приволжском и Северо-Западном. (см. Приложение, табл. 2). Кроме того, диапазон отклонений расчетных значений от фактических чрезвычайно высок (для Дальневосточного, Сибирского и Южного федерального округа они отличаются в разы), в то время как в ситуации с равным риском расчетные показатели в среднем принимают значения близкие к фактическим.

Снижение дифференциации «чистой доходности» инвестиционных вложений в основной капитал путем изменения налоговой нагрузки представляется значительно более трудной задачей. Достаточно сказать, что в 2000 г. в четырех округах разрыв фактических и расчетных значений составил два и более раза, что характеризует их высокую потребность в финансовой помощи. Расчетные значения налоговых на-

грузок были выше фактических только для Северо-Западного и Приволжского федерального округов (Приложение, табл. 2).

Так, более тщательное изучение отраслевой структуры показывает, что основными отраслями Северо-Западного округа являются: черная и цветная металлургия, лесная и деревообрабатывающая промышленность. Также как и ТЭК, они – наиболее экспортоориентированные отрасли. Расчеты показали, что именно в этом регионе следовало бы увеличить налоговую нагрузку. Одним из объяснений этого являются, например, отраслевые особенности функционирования черной металлургии. Металлургия – это отрасль, в которой основным источником инвестиций сегодня являются собственные средства, поэтому «меры государственной поддержки обеспечивали дополнительные доходы наиболее эффективным производителям (потребляющим основную массу ресурсов)... В результате универсального подхода ко всей металлургии меры, необходимые одним предприятиям, приводят к избытку прибылей у других или оказываются недостаточными для третьих» [7, стр. 394]. То есть в регионах, специализирующихся на черной металлургии, скорее всего, могут быть возможности увеличения налоговой нагрузки. При этом действия государства, направленные на поддержку отрасли, должны учитывать целый комплекс условий, позволяющих металлургическим заводам поддерживать ресурсное обеспечение производства и экономическую эффективность функционирования.

Кроме того, в Северо-Западном федеральном округе находится г. Санкт-Петербург, который является одним из главных в стране морских портов, что способствует развитию в городе внешней торговли и созданию смешанных предприятий и, как следствие, привлечению дополнительных инвестиций. Вложение инвестиций в г. Санкт-Петербург, вероятно, связано также с его статусом второй столицы. Анализ показывает снижение «чистой доходности» инвестиций, что отражается в значительном уменьшении расчетных показателей для Северо-Западного федерального округа. Соответственно, резерв повышения налоговой нагрузки для данного округа за исследованный период сократился более чем в два раза.

Рассмотрим также более подробно результаты, полученные для Уральского федерального округа. На всем исследованном периоде фактическая налоговая нагрузка превышает расчетный показатель. Это свидетельствует о том, что «чистая доходность» инвестиций в данном федеральном округе ниже, чем в среднем по России. Этот парадоксальный, на первый взгляд, вывод является как следствием высоких региональных рисков (то есть низких вероятностей получения ожидаемого дохода), так и заметных объемов инвестиций, значительная часть которых, по-видимому, идет не на расширение производственного фонда, а на его ремонт и восполнение выбывающих мощностей.

В Уральском федеральном округе высок удельный вес отраслей ТЭК, возможно, налоговая нагрузка на эти отрасли слишком велика. Несмотря на то, что эти отрасли ТЭК экспортоориентированные, они, вряд ли в состоянии за счет своей прибыли (сверхприбыли) обеспечить нормальные условия функционирования регионов России. ТЭК находится под жестким контролем государства, которое пока не в состоянии оперативно реагировать на стремительные изменения в экономической сфере, и требует от организаций ТЭКа выплаты суммы налогов, превышающих предел эффективной его работы отраслей. Таким образом, задача налоговой политики в данном случае не сводится только к фискальным функциям, для решения общеэкономических, региональных и отраслевых задач необходимо усилить регулирующую функцию налоговой системы и активнее применять перераспределительные механизмы.

Налоговую нагрузку необходимо было бы уменьшить и в Южном федеральном округе. Такой вариант вполне соответствует представлениям о текущей экономической ситуации в России. Общая нестабильность на Северном Кавказе не позволяет Южному федеральному округу выдерживать существующую налоговую нагрузку. Дальневосточный федеральный округ также относится к округам, которым необходимо снизить налоговую нагрузку. Причем относительные отклонения для этого округа являются самыми большими. На всем исследованном периоде возможность увеличения налоговой нагрузки для Приволжского федерального округа сохраняется. При этом динамика отклонений расчетных показателей налоговой нагрузки от фактических для данного округа носит неоднородный характер, однако без определенной выраженной тенденции.

Проведенное исследование показывает, что «доходность» рассмотренных факторов производства различна по округам, что определяет необходимость существенной корректировки налоговых нагрузок при решении задачи выравнивания территорий по этому показателю. Анализ показывает, что тенденция увеличения или уменьшения налоговой нагрузки для территорий достаточно устойчива во времени, что справедливо для большинства факторов.

На основе представленного анализа федеральные округа можно разделить на группы. В первую входят Северо-Западный, Центральный и Приволжский федеральные округа, где налоговая нагрузка может быть увеличена. Перечисленные округа в силу сложившейся экономической ситуации оказались в числе наиболее благополучных регионов. Это обусловлено как высокой ролью в этих округах экспортоориентированных отраслей добывающей промышленности, так и относительно более благоприятным социально-экономическим климатом, что отражается в умеренных рисках. Отметим, что Цен-

тральный округ может быть отнесен к данной группе с некоторой условностью, поскольку относительные отклонения расчетных налоговых нагрузок от фактических для фактора инвестиций в основной капитал меняют свой знак.

Вторую группу образуют Южный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. Эти округа нуждаются в уменьшении налоговой нагрузки. В противном случае, при прочих равных, эффективность инвестирования в развитие факторов производства в рамках данных территорий будет оставаться ниже уровня других территорий нашей страны, что, по-видимому, может негативно сказаться и на их объеме.

Обобщенный анализ по Уральскому федеральному округу свидетельствует о противоположной направленности по факторам. Учет в модели фактора капитала требует снижения налоговой нагрузки в этом округе, применение показателей фактора труда – ее увеличения. Скорее всего, это свидетельствует о том, что этот округ подвергается сильному налоговому давлению, не позволяющему направлять инвестиционные вложения на модернизацию основных фондов, что в свою очередь вряд ли позволит создавать дополнительные рабочие места, хотя в рамках рассматриваемого периода ситуация в отношении фактора труда достаточно благоприятна.

Модель позволяет наметить направления изменения налоговых режимов с точки зрения эффективности использования фактора труда и капитала. Выбор этих направлений – самостоятельная задача, решение которой предполагает, в частности, определение приоритетов развития территорий. Если предположить при этом равную значимость факторов, то итогом является некоторое компромиссное значение.

Проведенное в работе исследование показало, что учет показателей налоговой нагрузки и степени риска позволяет оценить эффективность использования факторов производства по регионам на качественно новом уровне. Предложенная модель демонстрирует взаимообусловленный характер изменения данных величин.

Представляется, что в дальнейшем, при развитии модели, необходимо учитывать также и неоднозначный характер развития межбюджетных отношений. Их система должна быть выстроена таким образом, чтобы интересы социально-экономического развития регионов были согласованы с мерой их участия в реализации общегосударственных задач (в том числе, фискального характера) и особенностями их социально-экономического положения. Таким образом, создание гибкой и эффективной системы межбюджетных отношений является одним из ключевых этапов реформирования бюджетно-налоговой системы России. Процесс перераспределения финансовых ресурсов происходит пока лишь на федеральном уровне – более 80% налоговых доходов территориальных бюджетов форми-

руются за счет отчислений от федеральных налогов, которые утверждаются законами о бюджете. Поэтому рассмотрение процесса трансформации межбюджетных отношений неразрывно связано с процессом реформирования налоговой системы. Низкий удельный вес закрепленных источников доходов на региональном и местных уровнях искажает показатель налоговой нагрузки, так как органы власти соответствующих территорий не заинтересованы создавать благоприятные условия для развития территорий. Поэтому перспективные действия по разграничению доходных полномочий должны предусматривать закрепление на долгосрочной основе (Бюджетным кодексом Российской Федерации) за каждым уровнем бюджетной системы отчислений от федеральных налогов, обеспечение достаточной самостоятельности региональных и местных органов власти в формировании бюджетных доходов за счет соответствующих налогов.

Литература и информационные источники

1. *Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы.* М.: ЗАО «Изд-во “Экономика”». 2002.
2. *Львов Д.С. Экономика развития.* М.: Экзамен. 2002.
3. *Алле М. За реформу налоговой системы. Переосмысливая общепризнанные истины.* М.: ТЕИС. 2001.
4. *Эксперт, www.raexpert.ru.*
5. *Долгова И.Н. Подорванова Ю.А. К вопросу обеспечения равной инвестиционной привлекательности регионов РФ с учетом фактора риска и доходности (на примере налога на прибыль). Тезисы доклада на международной научно-практической конференции «Демографическое развитие и его социально-экономические последствия».* М.: ГУ ИМЭИ. 2002.
6. *Коровкин А.Г. Динамика занятости и рынка труда. Вопросы макроэкономического анализа и прогнозирования.* М.: Макс Пресс. 2001.
7. *Буданов И.А. Черная металлургия в экономике России.* М.: Макс Пресс. 2002.
8. *Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.* М.: Дело. 2002.
9. *Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России.* М.: ЗАО «Изд-во «Экономика»». 2001.
10. *Справочно-информационная система «Консультант плюс».*
11. *Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Региональные финансовые ресурсы в системе межбюджетных отношений // Финансы. 1999. №10.*

Приложение

Таблица 1

Соотношение фактической и расчетной налоговых нагрузок для фактора труда, реальный риск (-/+)

Федеральный округ	Отклонение расчетной налоговой нагрузки от фактической											
	по показателю численности занятого населения						по показателю приема работников					
	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Центральный	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Северо-Западный	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Южный	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Приволжский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Уральский	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Сибирский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Дальневосточный	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Таблица 2

Соотношение фактической и расчетной налоговых нагрузок для фактора капитала, реальный риск (-/+)

Федеральный округ	Отклонение расчетной налоговой нагрузки от фактической											
	по показателю стоимости основных фондов						по показателю инвестиций в основной капитал					
	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Центральный	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-
Северо-Западный	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Южный	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+
Приволжский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Уральский	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Сибирский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Дальневосточный	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+