УДК 336.14/.22
ББК 65.261.3
Л 39

А.В. Ледовская,
преподаватель кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиал РАНХиГС, г. Ставрополь. Тел.: +7 (962) 445-57-30, e-mail: an.led@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы современного состояния взаимоотношений всех участников налогово-бюджетных отношений в процессе формирования доходной части бюджетов различных уровней, которые характеризуются как недостаточно эффективные. Проанализирована динамика исполнения бюджета Ставропольского края по налоговым доходам за период с 2017 года, и дана его прогнозная оценка на период до 2023 года. В работе предложены мероприятия, направленные на повышение финансовой самостоятельности региональных и местных властей за счет увеличения доли налоговых поступлений. Обоснована объективная необходимость формирования более результативных прогнозов поступления налоговых доходов в бюджеты различных уровней с целью сбалансирования всей бюджетно-налоговой политики. Представлен комплекс мероприятий по оптимизации структуры налоговых доходов в части увеличения доли региональных и местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, доходная часть, налоги, оптимизация, инструменты.

A.V. Ledovskaya,
Lecturer of the Department of State, Municipal Administration and Management, Stavropol branch of RANEPA, Stavropol. Ph.: +7 (962) 445-57-30, e-mail: an.led@mail.ru

IMPROVING THE TOOLS OF STATE REGULATION OF FISCAL RELATIONS

Abstract. The article deals with the issues of the current state of relations between all participants of fiscal relations in the process of forming the revenue part of budgets of various levels, which are characterized as insufficiently effective. The dynamics of the implementation of the budget of the Stavropol Territory on tax revenues for the period from 2017 is analyzed and its forecast estimate for the period up to 2023 is given. The paper suggests measures aimed at increasing the financial independence of regional and local authorities by increasing the share of tax revenues. The objective necessity of forming more effective forecasts of tax revenues to the budgets of various levels in order to balance the entire budget and tax policy is justified. A set of measures to optimize the structure of tax revenues in terms of increasing the share of regional and local budgets is presented.

Keywords: budget, revenue, taxes, optimization, tools.

Современный этап развития Российской Федерации характеризуется рядом актуальных проблем, решение которых целиком связно с укреплением бюджетной базы, в первую очередь – на региональном уровне. Одной из таких проблем является снижение доходной части бюджета, что связано со стагнацией мировой экономики, пандемией коронавируса, снижением количества хозяйствующих субъектов, уплачивающих налоги в бюджеты различных уровней, сокращением общего объема собираемых налогов.

Сокращение доходной части региональных бюджетов негативно сказывается на общем состоянии развития территорий, так как сокращение бюджетного финансирования не позволяет в полной мере реализовать все социально-экономические проекты, которые были запланированы на текущий период [1]. Одним из основных направлений совершенствования налогово-бюджетных отношений является увеличение налоговых поступлений в бюджет различных уровней, в том числе в региональные бюджеты [2]. Учитывая тот факт, что в стратегических программах развития объем бюджетного софинансирования из федерального бюджета с каждым годом сокращается, возникает объективная необходимость поиска дополнительных поступлений в региональные и муниципальные бюджеты, что ставит перед территориальными органами власти задачу по оптимизации всей экономической системы.

Необходимо помнить о следующих стратегических задачах, стоящих перед региональными властями, на основании которых и следует проводить направления оптимизации налогово-бюджетной системы [3]:

– повышение инвестиционной привлекательности региональных отраслей экономики;

– развитие импортозамещения;

– создание новых высокотехнологичных рабочих мест;

– выпуск качественной конкурентоспособной продукции.

Данные мероприятия будут практически реализованы при условии обеспечения максимальной собираемости налогов, что в условиях реальной современной экономической ситуации практически невозможно. О существующих проблемах свидетельствуют и данные Министерства финансов Ставропольского края об уровне исполнения бюджета за 2019-2020 годы (табл. 1).

Отчетные данные по 2020 году свидетельствуют о сокращении налоговых поступлений в бюджет Ставропольского края. Так, по налогу на прибыль кассовое неисполнение составило 17,4%, налогу на имущество организаций – 5,4%, акцизам – 7%, налогу ни игорный бизнес – 36,6%. Рост поступлений отмечен по налогу на доходы физических лиц (8,8%), транспортному налогу (14,5%) и налогу на добычу полезных ископаемых (14,7%).

С целью укрепления доходной части бюджета предлагается использование нескольких направлений:

1) реструктуризация бюджетных поступлений в пользу увеличения доли региональных и местных бюджетов;

2) пересмотр программ софинансирования инвестиционных программ и проектов между различными уровнями бюджета;

3) использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций на законной, гласной и прозрачной основе [4].

Предложенные мероприятия, прежде всего, направлены на повышение финансовой самостоятельности региональных и местных властей, так как увеличение доли налоговых поступлений, остающихся в распоряжении местных региональных бюджетов, должны способствовать более эффективному их использованию на действительно первостепенные нужды территорий

Таблица 1

Динамика исполнения бюджета Ставропольского края по налоговым доходам, млн руб.

Источники доходов	2020 г.		Выполнение плана года		Отчет 2019 года	Рост, снижение отчета 2020 года к 2019 году	
	План года	Отчет года	абс. сумма	%		абс. сумма	%
Налог на прибыль организаций	16437,2	16395,6	-41,6	99,75	19849,4	-3453,7	82,6
Налог на доходы физических лиц	20685,1	21800,1	1114,9	105,4	20033,1	1766,9	108,8
Акцизы	11215,3	11023,1	-192,2	98,3	11850,8	-827,8	93,0
Налог, взимаемый по УСН	3563,5	5800,4	2236,9	162,8	5 804,8	-4,4	99,9
ЕСХН	х	-11,62	-11,62	х	31,49	-43,11	-136,9
Налог на имущество организаций	6109,9	6959,9	849,9	113,9	7 335,2	-375,3	94,9
Транспортный налог	1789,5	2190,1	400,5	122,4	1 912,3	277,8	114,5
Налог на игорный бизнес	13,8	21,4	7,7	155,6	33,9	-12,4	63,4
Налог на добычу полезных ископаемых	50,3	60,3	10,1	120,01	52,6	7,7	114,7

[5]. Следует отметить, что эти направления должны быть законодательно закреплены на постоянной основе, а не как временная мера поддержания бюджетно-налоговых отношений.

Первостепенной задачей становится также децентрализация налоговых полномочий на фоне оптимизации распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней [6]. В настоящее время российская налогово-бюджетная система характеризуется превалированием федеральных налогов и сборов, что, конечно же, формирует основу распределительной функции государства, а с другой стороны, снижает территориальную заинтересованность органов власти для увеличения налоговых доходов [7].

Такое положение дел привело к тому, что регионы чувствуют себя в качестве постоянных «иждивенцев» и полностью зависят от поддержки федерального центра, что нивелирует результативность их инициативности, так как в любом случае для реализации любых проектов необходимо одобрение и федеральное финансирование. Кроме того, регионы, в принципе, не заинтересованы в полном исполнении собираемости налогов, отчисления которых идут только в федеральный центр, в отличие от региональных и местных налогов.

В качестве совершенствования инструментария по вопросам исполнения бюджетно-налоговых отношений в данной сфере предлагается законодательное установление обязательных элементов соответствующих налогов при одновременном сокращении доли федеральной части. Такая законодательная подкрепленность позволила бы разграничить принципы доходов федеральных, региональных и местных властей, а также создало бы необходимые предпосылки для улучшение финансирования для территориальных бюджетов.

Еще одним действенным инструментом развития налогово-бюджетных отношений является

оптимизация бюджетного регулирования, целью которого является формирование баланса общественных, хозяйственных и экономических интересов всех участников налогового взаимодействия [8]. Регулирование предусматривает формирование приоритетности интересов государства в налогово-бюджетной политике, а также направлено на максимизацию финансового обеспечения общественных интересов. Основными формами налогового регулирования являются: стимулирование, оптимизация налогообложения, формирование системы льгот по налогам.

Государственное налоговое регулирование в его современном виде представляет собой совокупность форм, методов и инструментов управления налогообложением, направленных на вмешательство государства в рыночную экономику в соответствии с принятой концепцией экономического и социального развития. Налоговое регулирование – это также процесс управляющего воздействия государства на основные социально-экономические параметры развития страны и ее регионов, на отдельные секторы экономики, на финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и домохозяйств, осуществляемый при помощи налогового механизма, адекватного сложившейся в экономике ситуации [9].

Проблема совершенствования налогово-бюджетных отношений связана, прежде всего, с использованием имущества, находящегося в распоряжении у регионов и органов местной власти. В настоящий момент наблюдается процесс, когда регионы и муниципалитеты недовольны объемами и качеством финансирования из федерального бюджета для выполнения своих управленческих и финансово-бюджетных функций.

Основной проблемой, существующей в настоящий момент среди участников налогово-бюджетных отношений, является неудовлетворенность налогоплательщиков эффективностью расходования бюджетных средств государством. То есть налогоплательщики считают, что предоставленные ими средства расходуются неэффективно и не на первостепенные социально-экономические нужды общества. В таких условиях необходимо налаживание диалога между всеми участниками налогового взаимодействия, что возможно в рамках повышения степени участия налогоплательщиков в обсуждении статей расходования бюджетных средств. Наиболее эффективным такое взаимодействие будет в рамках муниципально-частного партнерства по вопросам социально-экономического развития территорий. Рекомендуется более тесное сотрудничество муниципальных властей и представителей бизнеса по вопросам обсуждения долгосрочных стратегических проектов, финансирование которых производится на средства налогоплательщиков.

Совершенствование взаимоотношений государства и налогоплательщиков должно базироваться на следующих основополагающих принципах:

– обеспечение паритетности налогообложения в соответствии с нормативами налоговой нагрузки;

– обеспечение снижения налоговых рисков всех участников налогового процесса;

– приоритетность соблюдения прав в части взимания налогов, как государства, так и хозяйствующих субъектов;

– повышение уровня ответственности налогоплательщиков;

– повышение уровня ответственности органов власти за качество предоставляемых услуг налогоплательщикам.

Еще одним инструментарием по развитию налогово-бюджетных отношений является применение более качественного долгосрочного планирования и прогнозирования развития территорий, так как формирование и расходование

бюджетных средств основано только на программном обеспечении. В этой связи актуализируется проблема научной и практической обоснованности разрабатываемых планов и прогнозов, позволяющих осуществлять капитальное инвестирование обеспечивающей инфраструктуры, необходимой для развития территорий. Проблемы формирования адекватных прогнозов по бюджетно-налоговой наполняемости и финансированию государственных программ являются наиболее актуальными в современных экономических условиях. Так как основным источником формирования бюджетов различных уровней являются налоговые поступления, то грамотное и научно-обоснованное прогнозирование формирует результативность всей системы стратегического планирования и эффективности государственного регулирования.

Налогово-бюджетные отношения являются еще и основным индикатором социальной стабильности общественных отношений, а также действенным инструментом по реализации всей экономической политики, являются рычагом регулирования в частных и государственных партнерских отношениях. До недавнего времени система прогнозирования и планирования поступления доходной части бюджета, в том числе и налоговой, была основана на проведении ретроспективного анализа на основе экстраполяции динамических тенденций на будущие периоды. Однако изменения 2020 г., когда разработанные прогнозы подверглись влиянию огромного количества внешних факторов, формирующих общемировые негативные тенденции, показали несовершенность такого процесса, в связи с чем предлагается в бюджетном прогнозировании использование более эффективных инструментов, например, эконометрического моделирования.

Проблемой прогнозирования формирования налоговых поступлений является также неоднородность содержащихся данных, так как они формируются из нескольких видов налогов, которые характеризуются различными ставками и базами налогообложения. Такое «скачкообразное» изменение уровня налогового исполнения делает процесс прогнозирования весьма трудоемким и низкорезультативным. Также наблюдается несогласованность реформирования системы налогообложения и формирования стратегических программ, в которых данные изменения не отражены в силу их долгосрочного характера. В этой связи необходимо применение методов, которые учитывают структурные сдвиги в изменении общего бюджета налоговых отношений. Как пример, можно привести изменения пропорций между общей и структурной динамикой налоговых доходов, возникающих в результате колебаний собираемости по отдельным налогам.

В 2021-2023 гг. прогнозируется, что общий объем доходов Ставропольского края ежегодно будет увеличиваться, однако в 2023 году произойдет снижение доходной части на 2 млрд рублей, по сравнению с уровнем 2022 года (рис. 1).

В структуре налоговых доходов более 87% составляют четыре основных налога: налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы и налог на имущество организаций. Согласно прогнозам, значение налога на прибыль организации в течение трех лет сократится на 12,1%. Поскольку доля данного налога в общем объеме доходов бюджета составляет более 24%, то такое динамически большое снижение свидетельствует о недостаточно эффективной политике, проводимой по взаимодействию между региональными органами власти и хозяйствующими субъектами. В качестве объяснения данного снижения представители региональных властей отмечают, что в данный прогноз уже внесены уточнения в связи

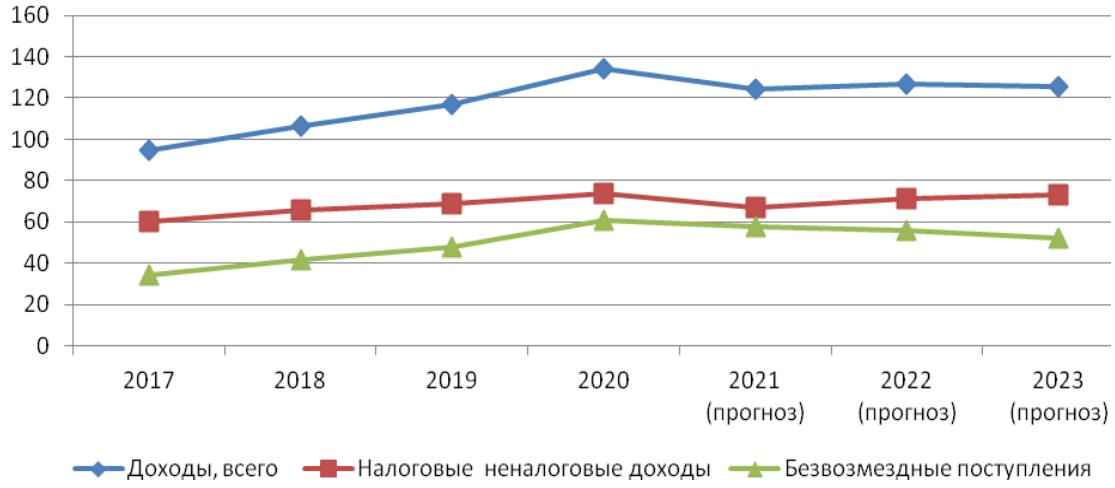

Рис. 1. ***Динамика и структура доходов бюджета Ставропольского края в 2017-2023 гг., млрд руб.***

с 2020 годом, то есть то снижение хозяйствующих субъектов, которое произошло на фоне пандемии коронавируса, уже отражено в представленном прогнозе.

Снижение также отмечается по таким доходным статьям, как налоги на совокупный доход (13,9%) и налог на добычу полезных ископаемых – на 5,5%. Вместе с тем следует отметить положительную динамику НДФЛ – на 16,2%, акцизов – на 22,3%, налога на имущество организаций – на 29,6%. По последнему из перечисленных налогов увеличение практически на 30% в ближайшие три финансовых года означает, в большей степени, рост налогового бремени, так прогнозное количество увеличения хозяйствующих субъектов приводится на уровне 5-7%.

Сомнительным является выполнение прогнозного значения по собираемости транспортного налога, сумма которого увеличивается в ближайшие три года на 16,5%. Отличительной особенностью Ставропольского края является один из самых низких уровней собираемости налогов по транспорту, максимальное значение которого достигает не более 75%. В связи с этим запланированное увеличение может быть обосновано только за счет физического прироста транспортных средств, в то время как доля налогоплательщиков, уплачиваемых налог, по экспертным оценкам, не превысит 70%.

Одной из насущных проблем является то, что в российском законодательстве при формировании межбюджетных отношений встречаются такие дефиниции, как «собственные налоги», «закрепленные налоги», «регулирующие налоги», что предполагает расслоение бюджетных отношений. Кроме того, часть налогов подлежит территориальному, структурному делению, что делает проблематичным исполнение по их нормативам.

В этой связи предлагается разделение налогов и закрепление их за каждым уровнем бюджета, во избежание структуризации какого-либо одного налога по различным уровням бюджетного обеспечения. Закрепление юридически каждого вида налога за определенным уровнем бюджетной системы, по нашему мнению, является объективным, необходимым условием для обеспечения устойчивости налоговой базы и повышения заинтересованности территориальных бюджетов в их собираемости.

Мировая практика свидетельствует об эффективности такой разграничительной системы, когда взаимоотношения между бюджетами четко и законодательно

регламентированы по конкретным видам налогов. Кроме того, в качестве совершенствования применяемых методов по бюджетно-налоговому обеспечению можно было бы предложить, при условии полного исполнения бюджетов по федеральным налогам, внедрение региональных и местных надбавок, которые полностью зачислялись бы в бюджет соответствующего уровня. Однако во избежание увеличения налогового бремени такие надбавки должны быть законодательно закреплены по части размеров и объектов налогообложения.

В качестве оптимизации налогово-бюджетных отношений предлагается также акцентирование внимания именно на местных и региональных налогах, которые способны реально пополнить бюджеты данных уровней. С 2021 г. в Российской Федерации прекращает существование режим единого налога на вмененный доход. Вместо этого для хозяйствующих субъектов предлагается применять другие специальные налоговые режимы, в том числе и патентную систему. Согласно законодательству Ставропольского края, для введения патентной системы проведена дифференциация региона на восемь групп муниципальных образований, в которых установлены соответствующие размеры потенциального дохода. Кроме того, сама трактовка получения годового дохода зависит от вида предпринимательской деятельности. Переход на патентную систему сопровождался массовыми протестами со стороны предпринимательских структур края, так как более 90% из них осуществляли свою деятельность в рамках системы ЕНВД. Согласно законопроекту о патентной системе, рост доходной части за счет данного нововведения должен был увеличить поступления в бюджет в 1,5 раза.

Так, в 2019 году, когда в очередной раз заговорили об отмене такого налогового режима, как ЕНВД, было определено, что 2020 год выступит как отсрочка на обдумывание перехода юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на другие режимы налогообложения. Конечно, сложностей с ликвидацией режима налогообложения, позволяющего не показывать, сколько реально зарабатывает предприниматель, и который был на втором месте по популярности, составляя 36% от всех организаций, использующих специальные режимы, достаточно много, начиная с активных протестов самих предпринимателей и заканчивая обращением в Правительство Российской Федерации бизнес-омбудсмена с идеей продления режима до 2024 года. При этом статистика показывает, что данный режим налогообложения давно уже не является источником формирования налоговых поступлений, а больше используется как «генератор ненаблюдаемых доходов»: при почти равном количестве плательщиков – по 2,2 млн субъектов, налоговые поступления по ЕНВД оказались в 7 раз меньше, чем по УСН, а в режим ЕНВД начали уходить и крупные компании, «дробя» бизнес до достижения формальных критериев.

Мировая практика также показывает несовременность данного режима налогообложения, поскольку все экономически развитые страны платят налоги именно с выручки, а развивающиеся страны постепенно упраздняют такую систему налогообложения, оставляя лишь для компаний с незначительной или нулевой прибылью.

За 2020 г. Правительством края реализован комплекс мер поддержки хозяйствующих субъектов, в наибольшей степени пострадавших от пандемии коронавируса. Эти меры поддержки финансировались не только из краевого бюджета, но и при непосредственном участии федерального. Формами поддержки экономики края стали в основном дотации и налоговые преференции, которые, в соответствии с законодательством,

предоставляются хозяйствующим субъектам и индивидуальным предпринимателям. Так как бюджетные расходы на предстоящий период будут только увеличиваться, то, при одновременном сокращении уровня доходов, перед региональными властями особо актуализируется задача анализа эффективности использования бюджетных средств.

Еще одним актуальным направлением бюджетной политики Ставропольского края остается организация взаимодействия между уровнями государственного управления и местного самоуправления. На дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений и развитие организации местного самоуправления в Ставропольском крае будет направлен ряд планируемых изменений в краевое законодательство в области доходов местных бюджетов, софинансирования краевых субсидий, совершенствования подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований края, а также изменения в законодательство края, обусловленные образованием в Ставропольском крае нового вида муниципальных образований края – муниципальных округов [10].

В целом оптимизация налогово-бюджетных отношений должна предусматривать, прежде всего, мероприятия, направленные на укрепление налогового потенциала территории, что в условиях структуризации налоговых доходов практически невозможно. Современное состояние внешней экономической макрополитики вызывает необходимость повышения обоснованности разрабатываемых прогнозов, так как расхождение между фактическими и прогнозируемыми доходами бюджета являются весьма значительными, что, следовательно, ставит под угрозу выполнение всех социально-экономических программ развития. Использование предложенных инструментов, на наш взгляд, способствовало бы наращиванию собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, а также повышению эффективности региональной политики по собираемости налогов и повышению контроля использования бюджетных средств.

Примечания:

1. Кравченко Н.П., Берлин С.И. Принципы и методы регулирования бюджетно-налоговых отношений между уровнями публичной власти России в современных реалиях: теоретико-методологические аспекты // Социально-экономический ежегодник – 2018: сб. науч. ст. / под ред. З.М. Хашевой. Краснодар, 2018. С. 128-139.

2. Миронова И.Б. Концепция бюджетно-налоговой безопасности в условиях пространственной стратегии развития // Инновационное развитие экономики. 2019. № 6 (54). С. 296-302.

3. Басалаева Е.В. О координации и гармонизации налоговых отношений // Финансы. 2009. № 2. С. 54-62.

4. Макарова Е.Е., Малых К.А. Мониторинг зависимости уровня социально-экономического развития региона от эффективности его бюджетно-налоговых отношений с федерацией // Комплексное социально-экономическое и территориальное развитие Центрального федерального округа: сб. науч. тр. по материалам Всерос. науч.-практ. конф., г. Москва, 12 декабря 2018 года. Красноярск, 2019. С. 65-72.

5. Тарасова Е.В. Сущность принципов организации и функционирования бюджетно-налоговых отношений // Сборник научных работ серии «Государственное управление». 2019. № 1 (13). С. 223-232.

6. Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing, 2017. 202 p.

7. Тхамадокова И.Х., Хамхоев А.И. Бюджетный федерализм как налогово-бюджетные взаимоотношения органов власти всех уровней // Вестник Академии знаний. 2020. № 1 (36). С. 347-351.

8. Яралян А.Н., Новикова И.И. Совершенствование бюджетно-налоговых отношений в регионах // Экономика и управление в условиях современной России: материалы IV национальной науч.-практ. конф., текстовое электронное издание. Краснодар, 2020. С. 402-407.

9. Воронина Е.В., Шамиев И.Д. Трансформация бюджетно-налоговых отношений в условиях пандемии // Экономика и предпринимательство. 2020. № 3 (116). С. 1106-1110.

10. Широв П.Н., Воробьева В.Э. Приоритеты формирования сбалансированных бюджетно-налоговых отношений // Университетская наука – региону: материалы VIII ежегодной науч.-практ. конф. Северо-Кавказского федерального университета преподавателей, студентов и молодых ученых / под ред. Л.И. Ушвицкого, А.В. Савцовой. Ставрополь, 2020. С. 321-323.

References:

1. Kravchenko N.P., Berlin S.I. Principles and methods of regulating budgetary and tax relations between the levels of public authority in Russia in modern realities: theoretical and methodological aspects // Socio-economic yearbook-2018: collection of scientific articles / ed. Z.M. Hasheva. Krasnodar, 2018. Pp. 128-139.

2. Mironova I.B. The concept of budgetary and tax security in the context of a spatial development strategy // Innovative development of the economy. 2019. No. 6 (54). Pp. 296-302.

3. Basalaeva E.V. On the coordination and harmonization of tax relations // Finance. 2009. No. 2. Pp. 54-62.

4. Makarova E.E. Malykh K.A. Monitoring the dependence of the level of socio-economic development of the region on the effectiveness of its budgetary and tax relations with the federation // Complex socio-economic and territorial development of the Central Federal District: collection of scientific papers based on the materials of the All-Russian scientific and practical conference, Moscow, December 12, 2018. Krasnoyarsk, 2019. Pp. 65-72.

5. Tarasova E.V. The essence of the principles of organization and functioning of budgetary and tax relations // Collection of scientific works of the series “Public administration”. 2019. No. 1 (13). Pp. 223-232.

6. Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing, 2017. 202 pp.

7. Tkhamadokova I.Kh., Khamkhoev A.I. Budgetary federalism as fiscal and budgetary relationships of authorities at all levels // Bulletin of the Academy of Knowledge. 2020. No. 1 (36). Pp. 347-351.

8. Yaralyan A.N., Novikova I.I. Improvement of budgetary and tax relations in the regions // Economy and management in the conditions of modern Russia: materials of the IV national scientific and practical conference, text electronic edition. Krasnodar, 2020. Pp. 402-407.

9. Voronina E.V., Shamiev I.D. Transformation of fiscal relations in a pandemic // Economy and Entrepreneurship. 2020. No. 3 (116). Pp. 1106-1110.

10. Shirov P.N., Vorobieva V.E. Priorities for the formation of balanced budgetary and tax relations // University science – to the region: materials of the VIII annual scientific-practical conference of the North Caucasus Federal University of lecturers, students and young scientists / ed. L.I. Ushvitsky, A.V. Savtsova. Stavropol, 2020. Pp. 321-323.