

Дотации на выравнивание: совершенствование методики распределения

На примере Республики Коми

Е.Н. Тимушев, научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН

Выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется, как правило, через нецелевые трансферты, и почти все субъекты Федерации имеют систему выравнивающих трансфертов [7, с. 56; 5, с. 27, 52]. Нецелевой трансферт на исполнение собственных расходных обязательств [6, с. 6; 8], или «дотация» в бюджетной системе РФ, является видом трансферта, предоставляемого на безвозмездной и безвозвратной основе, с целью коррекции вертикального или горизонтального дисбаланса [5, с. 7]. Основной вид дотаций — без установления условий их использования. В бюджетной системе РФ к данному виду трансфертов принадлежит дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Рассмотрим основные особенности действующей методики распределения дотаций на выравнивание в Республике Коми путем сравнительного анализа ее и методики, используемой в бюджетной системе РФ на федеральном уровне.

В федеральной и республиканской [10] методиках распределения дотаций на выравнивание можно заметить существенные расхождения.

Во-первых, в методике, используемой в Республике Коми, не ясно, как определяется общая величина Фонда финансовой поддержки, в отличие от федеральной, где объем равняется суммированию величин, необходимых для доведения бюджетной обеспеченности бюджета каждого региона до средней величины, при исключении 10 бюджетов с минимальной и 10 бюджетов с максимальной бюджетной обеспеченностью (БО) [4, с. 165].

Во-вторых, в республиканской методике также не вполне ясны и другие элементы, используемые в процессе распределения дотаций. Мы имеем в виду тот механизм, который используется на втором этапе распределения

средств между наименее обеспеченными местными бюджетами. Он не зафиксирован в форме критерия выравнивания и фактически не использует связанный с ним механизм увеличения бюджетных обеспеченностей бюджетов с величиной ниже данного критерия. На федеральном уровне, например, в качестве второго критерия выравнивания используется средний уровень бюджетной обеспеченности. В республиканской методике, фактически на втором этапе, используется механизм постепенного выравнивания бюджетных обеспеченностей всех бюджетов, начиная с наименьшей величины БО, и продолжается до тех пор, пока не закончатся средства Фонда, выделенные на второй этап (20% всего объема [10]). В итоге бюджетная обеспеченность отстающих бюджетов выравнивается полностью, а величины дотаций для каждого бюджета, по нашему мнению, ставятся в зависимость не от положения данного бюджета в ранжированном ряду, а от иных косвенных факторов (таких, например, как общий объем Фонда, численность населения территорий, степень дифференциации бюджетов по показателю удельных доходов менее обеспеченных бюджетов). Между тем, механизм распределения на втором этапе в действующей методике особенно важен, так как влияет на суммы дотаций для наименее обеспеченных бюджетов.

В-третьих, общий способ сближения величин бюджетной обеспеченности отстающих бюджетов в методике, применяемой в Республике Коми, противопоставлен современной федеральной методике, но примерно аналогичен тому способу, который применялся на федеральном уровне в самом начале 2000-х годов.

На уровне федерального бюджета в настоящее время на первом этапе дотации предназначаются лишь бюджетам с бюджетной обеспеченностью не более 60%

от среднего уровня, при этом они доводятся до данного уровня пропорционально (почти) своему отставанию через использование определённого коэффициента выравнивания (равного 85%) [9]. На втором этапе дотации идут бюджетам с бюджетной обеспеченностью не выше среднего уровня (100%), и распределяются тоже пропорционально отставанию бюджета от этого критерия выравнивания, что не позволяет изменить положение ранга бюджета. Небольшое отличие в двух этапах, связанное с механизмом сближения бюджетов с критерием выравнивания (коэффициент 85% или пропорционально отставанию), по-видимому, связано с более выравнивающим характером первого и более прогрессивным характером второго.

На республиканском уровне механизм распределения дотаций проще, но, на наш взгляд, менее адекватен современному этапу социально-экономического развития Республики Коми. Так, на первом этапе средства (80% Фонда) распределяются среди всех бюджетов, кроме первого (то есть, критерием выравнивания выступает максимальный уровень бюджетной обеспеченности), и только на втором этапе оставшаяся в фонде величина формирует доходы отстающих бюджетов (при этом, как отмечалось выше, критерий выравнивания второго этапа отсутствует). На первом этапе распределение осуществляется пропорционально отставанию.

В-четвёртых, использование такого понятия, как «критерий выравнивания», в методике Республики Коми и федеральной методике полностью различается. В республиканской методике критерий выравнивания формально не играет роли при распределении дотаций (хотя по существу, он действует на первом этапе и является бюджетной обеспеченностью бюджета с максимальными удельными доходами с учётом индекса бюджетных расходов) и стал действовать лишь с 2015 г., а в федеральной он является главным инструментом на обоих этапах. При этом некоторое время назад в сам текст регионального закона [10] (а не в его приложения) была внесена формула расчета критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, что только увеличивает сложности в понимании специфики использования данного понятия при распределении дотаций из республиканского бюджета РК (так, неясно, используется ли он для расчёта общего объёма Фонда или в качестве ориентира на втором этапе). На самом деле, критерий выравнивания республиканской методики не является таковым, если принимать во внимание его использование на федеральном уровне как ориентир для увеличения отстающих бюджетов. Он не используется для расчёта общего объёма Фонда и не позволяет определить бюджеты, нуждающиеся в выделении дотаций.

Таким образом, можно выделить следующие недостатки действующей методики в бюджетной системе Республики Коми.

1. Отсутствие формализованного порядка определения общей величины Фонда выравнивания.
2. Неясность механизма распределения дотаций на втором этапе распределения.
3. Полное выравнивание бюджетных обеспеченностей небогатых бюджетов, снижающее фискальные стимулы у более состоятельных из них.
4. Недостаточная прогрессивность выравнивания, предусматривающая трансферты в том числе бюджетам, составляющим группу наиболее обеспеченных (чрезмерный стимулирующий элемент).
5. Игнорирование возможностей использования понятия «критерий выравнивания бюджетной обеспеченности», позволяющего исполнять требования бюджетного законодательства РФ и одновременно сохранять финансовую гибкость.

Предлагаемый вариант совершенствования действующей методики

Принципом распределения большей части Фонда, на наш взгляд, должна быть помощь наиболее отстающим бюджетам, тогда как задача увеличения уровня бюджетной обеспеченности всех остальных бюджетов (разумеется, кроме самого «богатого») должна решаться на втором этапе и с использованием относительно меньшей величины бюджетных средств. Таким образом, за основу совершенствования действующей методики был взят механизм распределения дотаций на федеральном уровне, когда при двухэтапном распределении сначала решается задача подтягивания наименее обеспеченных бюджетов, а на втором этапе сокращается разрыв между менее обеспеченными (включая получивших дотации на первом этапе) и более обеспеченными бюджетами, с учётом сохранения рангов. Сформулированный принцип также предполагает то, что изменение действующей методики не должно привести к уменьшению дотаций, выделяемых бюджетам с минимальной бюджетной обеспеченностью.

При этом, важно соблюдать положения бюджетного законодательства, ограничивающие её возможные конструкции [ст. 138 БК]. Так, следует придерживаться правила, согласно которому объём Фонда выравнивания вычисляется как минимальный объём бюджетных средств, который необходим для полного выравнивания бюджетных обеспеченностей всех бюджетов до уровня, соответствующего тому или иному значению бюджетной обеспеченности. Эта величина БО и является критерием выравнивания, которая потом используется как граница, разделяющая бюджеты, имеющие и не имеющие право

на получение дотаций (дотации предоставляются только бюджетам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания).

Для устранения недостатков действующей методики распределения дотаций на выравнивание, отмеченных выше, мы предлагаем следующий вариант её изменения, подразумевающий использование двух фактических критериев выравнивания с пропорциональным сокращением разрыва каждого из бюджетов: максимальный уровень бюджетной обеспеченности (на втором этапе распределения) и второй по величине уровень БО (как для расчёта общей величины Фонда, так и для ориентира на первом этапе распределения). Однако данный способ выравнивания удовлетворяет действующим нормам бюджетного законодательства, так как главным критерием выравнивания у него является второй по величине уровень БО (который также задает объем Фонда), а максимальная величина бюджетной обеспеченности, используя терминологию БК РФ, не является таковой, а служит как бы только ориентиром второго этапа распределения. Здесь мы используем подход, позволяющий, оставаясь в рамках норм законодательства, успешно достигать заявленные задачи распределения (когда максимальная величина БО используется как уровень, до которого осуществляется пропорциональное сокращение разрыва БО, выше критерия выравнивания).

Порядок определения общего объема Фонда и доли его распределения между двумя этапами представляет собой отдельный вопрос, рассмотренный ниже.

Определение доли фонда, распределяемой на первом этапе $\check{A}(T1)$, происходит путём перебора целых значений, лежащих в интервале $(D(T1)_{\min}; D(T1)_{\max})$, начиная с минимальной целой величины. В момент, когда будет выполняться условие $D(T1) : BO(2)^1 N \geq BO(2)$, искомая доля будет найдена. Таким образом, для её расчета необходимо знать как величину БО бюджета с её минимальным значением после распределения по действующей методике $(BO(2)_N)$, так и рассчитывать БО данного бюджета по новой методике для каждого варианта $\check{A}(T1)$. Последнее производится автоматически при использовании простейших электронных таблиц.

Расчёт общего объема Фонда выравнивания, которого было бы достаточно для полного выравнивания бюджетных обеспеченностей всех бюджетов до уровня, соответствующего бюджету со второй по величине БО, мы предлагаем рассчитывать по формуле:

$$V^2 = \frac{\left(\frac{BO(0)_2 * N(ИБР)_i * НП^{19}}{N^{19}} - НП_i \right) * \sum D_i}{D_i}$$

где: V^2 – объём Фонда, необходимый для полного выравнивания бюджетных обеспеченностей до уровня, соответствующего бюджету со второй по величине БО;

$BO(0)_2$ – уровень бюджетной обеспеченности бюджета со второй по величине БО до распределения Фонда;

$N(ИБР)_i$ – численность населения территории, соответствующей i -му бюджету, с учётом индекса бюджетных расходов;

$НП^{19}$ – сумма налоговых потенциалов бюджетов, участвующих в распределении с целью определения объема Фонда (верхний индекс обозначает их количество – 19 бюджетов);

N^{19} – общее количество жителей всех районов и городов, чьи бюджеты участвуют в распределении с целью определения объема Фонда;

$НП_i$ – налоговый потенциал i -го бюджета;

D_i – объем средств, недостающий i -му бюджету для повышения уровня его бюджетной обеспеченности до данного критерия выравнивания.

Данная формула имеет важное преимущество при следовании ограничениям, упомянутым выше. Так, закрепление порядка определения общего объема Фонда выравнивания через его привязку не к «числовому» критерию выравнивания (то есть не через установление его конкретной величины), а к номеру бюджета в их ранжированном ряду позволяет выполнять норму, нацеленную на препятствование снижению общего объема Фонда [п. 2 ст. 138 БК] даже в том случае, когда он снижается в денежном выражении. Например, снижение дифференциации исходных бюджетных обеспеченностей местных бюджетов Республики Коми при предлагаемом нами порядке приведёт к уменьшению Фонда, но критерий выравнивания, который необходимо использовать для нахождения его общего объема, не изменится (по-прежнему им будет являться исходная БО второго бюджета).

Следует подробнее остановиться на пропорциях распределения Фонда на первом и втором этапах в новых условиях.

Определение максимальной доли объема Фонда $(D(T1)_{\max})$, подлежащей распределению на первом этапе (с учётом предлагаемых примерных изменений непосредственно самой методики), обусловлено тем, что при превышении некоторого порога будет нарушено требование сохранения рангов бюджета до и после выравнивания. Условия сохранения рангов после первого этапа распределения можно записать в виде:

$$BO(1)_i^1 < BO(1)_j^1, \quad i < j$$

где: $BO(1)_i^1$ – бюджетная обеспеченность i -го бюджета после первого этапа распределения по предлагаемому варианту;

$BO(1)_j$ – критерий выравнивания бюджетной обеспеченности j -го бюджета, которая выбрана по предлагаемому варианту;

i – порядковый номер бюджета;

j – порядковый номер бюджета, уровень БО которого берётся за уровень выравнивания.

$D(T1)_{\max}$ с учётом (1) можно рассчитать по формуле:

$$D(T1)_{\max} = \frac{\left(\frac{BO(1)_j * N(ИБР)_i * НП}{N} - НП_i \right) * \sum D_i}{D_i * V}$$

где: $D(T1)_{\max}$ – максимально возможная доля общего объёма Фонда, распределяемая на первом этапе;

$BO(1)_j$ – бюджетная обеспеченность j -го бюджета, которая выбрана как критерий выравнивания;

$НП$ – сумма налоговых потенциалов всех бюджетов;

$НП_i$ – исчисленный налоговый потенциал i -го бюджета;

N – общее количество жителей всех территорий, чьи бюджеты участвуют в распределении;

D_i – объем средств, недостающий i -му бюджету для повышения уровня его бюджетной обеспеченности до данного критерия выравнивания;

V – объём Фонда выравнивания.

С другой стороны, для соблюдения принципа, согласно которому изменение действующей методики не должно привести к уменьшению дотаций, выделяемых бюджетам с минимальной бюджетной обеспеченностью, следует, как минимум, не допустить той ситуации, при которой бюджетная обеспеченность наименее «богатых» бюджетов после первого этапа распределения по предлагаемой методике будет ниже бюджетной обеспеченности после первого этапа по действующей методике:

$$D(T1)_{\min} = \min \left\{ \frac{\left(\frac{BO^0(1)_i * N(ИБР)_i * НП}{N} - НП_i \right) * \sum D_i}{D_i * V} \right\}, i \in N'$$

$D(T1)_{\min}$ – целые доли

где: $D(T1)_{\min}$ – минимально возможная доля общего объёма Фонда, распределяемая на первом этапе (при доле ниже данной бюджетная обеспеченность после первого этапа по предлагаемой методике будет ниже бюджетной обеспеченности после первого этапа по действующей методике),

$BO^0(1)_i$ – величина бюджетной обеспеченности i -го бюджета после первого этапа распределения по действующей методике.

Для недопущения уменьшения дотаций для наименее обеспеченных бюджетов и по результатам второго этапа распределения следует произвести перебор долей

$D(T1)_{\min}$, до недопущения ухудшения положения наименее обеспеченного бюджета после распределения всего Фонда ($D(T1):BO(2)'N > BO^0(2)N$). То есть, мы предлагаем двигаться «вверх», начиная с нижней границы искомой доли, найденной по (4), перебирая только целые доли, лежащие в интервале ($D(T1)_{\min}; D(T1)_{\max}$), при этом начиная с минимальной целой величины. В момент, когда будет выполняться условие ($D(T1):BO(2)'N > BO^0(2)N$), искомая доля будет найдена.

В целом для определения минимальной доли Фонда первого этапа по предложенному здесь алгоритму необходимо знать как величину БО бюджета с её минимальным значением после распределения по действующей методике ($BO^0(2)_i$), так и рассчитывать БО данного бюджета по новой методике для каждого варианта $D(T1)$ ($BO^0(2)_i$). Последнее производится автоматически при использовании электронных таблиц.

Чтобы оценить преимущества новой методики, мы, используя фактические данные, смоделировали распределение дотаций в 2007–2015 гг. по действующей и предлагаемой методикам. При рассмотрении средних величин конечных бюджетных обеспеченностей можно заметить, что новый способ увеличивает бюджетную обеспеченность и связанные с ней удельные дотации как для наименее обеспеченных бюджетов, так и для бюджетов в середине упорядоченного ряда (сохраняя прежнюю дифференциацию), при этом уменьшает конечные уровни БО для бюджетов-лидеров (рис.). Это говорит о достижении задачи более прогрессивного распределения дотаций.

Средние простые величины бюджетных обеспеченностей после распределения дотаций по действующей и предлагаемой методикам за 2007–2015 гг. Правило сохранения рангов может показаться несоблюдённым (по новой методике), однако это не так – относительное положение бюджетов до распределения в течение рассматриваемого периода менялось, и отображение результатов распределения с учётом конкретных бюджетов, а не их порядковых номеров в упорядоченном ряду, приведено для большего удобства.

Помимо роста прогрессивности распределения, новая методика использует формальный порядок определения общего объёма Фонда и связанный с ним критерий выравнивания. Это также позволяет соблюсти текущие требования бюджетного законодательства. Очевидно также, что новый способ исключает полное выравнивание бюджетных обеспеченностей, что сохраняет положительные фискальные стимулы для верхней части менее обеспеченных бюджетов.

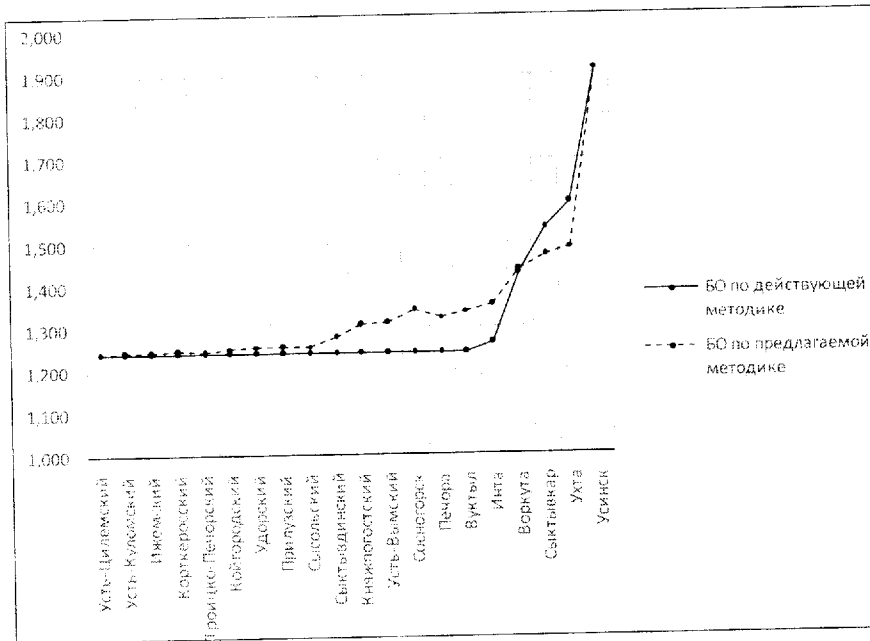


Рис. Примерная бюджетная обеспеченность местных бюджетов Республики Коми после распределения дотаций на выравнивание по действующей и предлагаемой методикам, ед.

Предложенный вариант изменения действующей методики распределения дотаций на выравнивание из бюджета Республики Коми бюджетам городов и районов может считаться заслуживающим внимания способом совершенствования действующей методики для роста прогрессивности распределения при сохранении прежней дифференциации, с чётко установленными элементами данного механизма (порядком определения общей суммы Фонда и критериев выравнивания каждого этапа).

Задачей этого сложного механизма было не допустить ухудшения положения для наименее обеспеченных бюджетов. Полагаем, поиск более простых способов, позволяющих решить данную задачу, может стать предметом нового исследования.

Литература:

1. Дерюгин А.Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 87–98.
2. Добролюбова Е.И. Как децентрализация влияет на эффективность и результативность бюджетных расходов: оценка исполнения делегированных полномочий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 99–112.
3. Дядик Н.В., Томилина Н.С. Выравнивание бюджетной обеспеченности: цель не достигнута. // Север и рынок. Формирование экономического порядка, 2014. № 5. С. 112–115.
4. Мамедов А., Назаров В. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы. // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: – ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2008. С. 149–179.
5. Назаров В. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов [Электронный ресурс]. 13 мая 2013. – Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2264208> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
6. Bergvall D. et al. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper. No. 3, 2006. – URL: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>
7. Boadway R. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. // Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 55–74.
8. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. // Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007, P. 1–53.
9. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 №670 (ред. от 30.11.2015).
10. О Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми. Закон Республики Коми от 28 июня 2005 г. № 69-РЗ (ред. от 10.11.2014).