

УДК 330

Ярошпта Артем Владимирович

ОАО «Газпромбанк»

Россия, Москва¹

Старший специалист

E-Mail: artemyaroshepta@mail.ru

Механизм межбюджетного выравнивания в системе межбюджетных отношений

Аннотация: В статье рассматривается один из ключевых механизмов реализации социально-экономической политики – бюджетный процесс. Приводятся определения и целесообразность практического применения элементов и методов данного механизма. Дается оценка использования межбюджетных трансфертов для повышения эффективности бюджетных расходов. В качестве примера приведен Красноярский край, который включает в себя более 60 муниципальных единиц. Наличие крупных промышленных предприятий территориальное расположение, плотность населения влекут за собой асимметрию в развитии муниципальных образований. В этой связи выравнивание их социально-экономического развития имеет наибольшее значение и ключевую роль в решении играют межбюджетные отношения. Приводится структура механизма межбюджетного выравнивания, в которой элементами является горизонтальное и вертикальное выравнивание. Методами вертикального выравнивания может служить нормативно-подушевой метод, квотирование налоговых доходов и присоединение налоговых ставок. Инструментами будут, соответственно, субвенции и налоговые доходы. Целью является оптимальная сбалансированность. Горизонтальное выравнивание может использовать нормативно-долевой и нормативно-подушевой методы, дотации и субсидии в качестве инструментов. В статье предлагается оценивать межбюджетные трансферты по степени эффективности. Уровень же эффективности определяется степенью достижения цели, изменение структуры расходов. Все виды межбюджетных трансфертов можно оценить также по социальной эффективности: как они отразились на уровне удовлетворенности населения характеристиками услуг в определенной сфере.

Ключевые слова: Софинансирование расходов; межбюджетное выравнивание; сбалансированность бюджетной системы; социально-экономическая политика; дотации; публично-правовые образования; бюджетная обеспеченность.

Идентификационный номер статьи в журнале 83EVN114

¹ 117420, г. Москва, ул. Наметкина, д. 16, корпус 1.

Artyom Yaroshepta
Gazprombank (Open Joint - stock Company)
Russia, Moscow
E-Mail: artemyaroshepta@mail.ru

Mechanism of budgetary alignment system of intergovernmental relations

Abstract: This article discusses one of the key mechanisms for the implementation of socio-economic policy - the budget process. The definitions and the practical application of the expediency of the elements and methods of this mechanism. Assesses the use of intergovernmental transfers to improve the efficiency of public spending. As an example, the Krasnoyarsk Territory, which includes more than 60 municipal units. The presence of large industrial enterprises geographical location. population density entail asymmetry in the development of municipalities. In this connection, the alignment of their socio- economic development is most important and key role in intergovernmental relations play. The structure of budgetary alignment mechanism. in which the elements of a horizontal and vertical alignment. Vertical alignment methods can serve as a normative per capita method. quotas tax revenues and tax rates accession. Instrument will respectively subventions and tax revenues. The aim is the optimal balance. Horizontal alignment can use regulatory equity and regulatory capitation methods. grants and subsidies as tools. The paper proposes to assess intergovernmental transfers on the degree of efficiency. The level of effectiveness is determined by the degree to which objectives. changes in the structure raskhodov. Vse types of intergovernmental transfers can also be estimated by social effectiveness: how they affected the level of public satisfaction with the performance of services in a particular area.

Keywords: The co-financing costs interbudget alignment; balance the budget system; socio-economic policies; subsidies; public legal formation; fiscal capacity.

Identification number of article 83EVN114

Экономическое и социальное строение общества и его динамика определяется во многом государственным регулированием, отвечающим той политике, которая избрана и осуществляется в соответствующий исторический период. Финансовая система общества, в частности, бюджетный процесс, является важным механизмом реализации социально-экономической политики.

Сегодня именно бюджетная политика определяет, по сути, направление развития региона. Так, бюджет Красноярского края 2013 года можно назвать социальным: соответствующая фактическим потребностям корректировка бюджета (включая внутрибюджетное перераспределение средств) включила увеличение расходов на социальные обязательства. Причем в условиях, когда влияние федерального законодательства и замедление экономического роста привело к уменьшению краевых доходов.

Дополнительные расходы распределились таким образом:

- ЖКХ – 881,4 млн. руб.;
- здравоохранение – 437,5 млн. руб.;
- образование - 340,8 млн. руб.;
- АПК – 191,5 млн. руб.;
- культура – 129,7 млн. руб.

Принятие краевого бюджета-2014 также определялось социальными обязательствами.

Анализируемый Красноярский край включает более 60 муниципальных единиц. В связи с различными природными ресурсами, значимыми предприятиями, территориальным расположением и плотностью населения, эти единицы развиваются асимметрично. Поэтому особое значение обретает выравнивание их социально-экономического развития, достижению которого в определенной степени способствуют межбюджетные отношения.

Для межбюджетных отношений в их текущем развитии можно отметить следующие тенденции [7]:

- множество субъектов на региональном и местном уровнях;
- заметный контраст регионов и муниципальных единиц по экономическому потенциалу, как и бюджетно-налоговому;
- ограниченные возможности достижения бюджетной самодостаточности для большинства субъектов Федерации, как и субъектов местного уровня;
- отсутствие горизонтальных (договорных между субъектами отношений) механизмов бюджетного выравнивания;
- недостаточность ресурсов федерального бюджета для выравнивания государственного финансирования регионов посредством формализованных процедур;
- резкое несоответствие между финансовыми ресурсами, направляемыми на уровень регионов, и налагаемой за их использование ответственностью;
- централизация межбюджетных отношений сверх полезной меры.

Функционирование межбюджетных отношений, как любой организационной системы, определяется сводом правил (функций, процедур), регламентирующих действия всех элементов такой системы [7].

Структура механизма межбюджетного выравнивания включает элементы, методы, инструменты и цели выравнивания. Элементами такого механизма следует считать вертикальное и горизонтальное выравнивание.

В государстве, устроенном по федеративному принципу, различают вертикальную сбалансированность бюджетной системы и горизонтальную. Следовательно, механизм распределения финансов в России между разноуровневыми бюджетами, механизм регионального выравнивания бюджета должен решать двуединую задачу: во-первых, устранять расхождения между расходами и поступлениями региональных бюджетов, а во-вторых, выравнивать потребление государственных средств различными регионами.

Методами вертикального выравнивания может служить нормативно-подушевой метод, квотирование налоговых доходов и присоединение налоговых ставок. Инструментами будут, соответственно, субвенции и налоговые доходы. Целью является оптимальная сбалансированность.

Горизонтальное выравнивание может использовать нормативно-долевой и нормативно-подушевой методы, дотации и субсидии в качестве инструментов. Цель – регулируемая сбалансированность.

Возможность вертикальной несбалансированности любой бюджетной системы обусловлена различием функций разных уровней власти. Условием нормальной работы федеральной бюджетной системы выступает достаточность средств каждого уровня для осуществления соответствующими органами власти их полномочий. Вертикальное выравнивание бюджетов должно основываться на принципе соразмерности финансовых запросов территорий (расходной части их бюджетов) фактическому финансовому потенциалу (соответственно, доходной части).

Несбалансированность бюджетной системы по горизонтали обуславливается различиями характеристик территориальных единиц государства, сформировавшимися исторически, географически, экономически и пр. Для разных территорий характерны, во-первых, разные потребности, а во-вторых, разная стоимость государственных услуг. Одинаковый набор последних будет стоить по-разному налогоплательщикам разных территорий из-за различного финансового положения этих территорий. Выравнивание горизонтальных контрастов не только удовлетворяет требованию социальной справедливости, но имеет также общеэкономический эффект, предотвращая потери от миграции людей и капитала. Таким образом, бюджетное выравнивание следует общенациональным интересам и укрепляет государство.

В механизме выравнивания главное место занимают межбюджетные трансферты – средства, передаваемые одним бюджетом внутри бюджетной системы РФ другому [1]. Например, в 2014 году в бюджет Красноярского края из бюджета федерального по плану будет передано около 15 млрд. руб.

Межбюджетные трансферты (МБТ), предоставляемые федеральным бюджетом бюджетам другим, могут иметь форму:

- а) субсидий, составляющих в совокупности Федеральный фонд (ФФ) софинансирования расходов;
- б) дотаций (ФФ финансовой поддержки);
- в) субвенций (ФФ компенсаций), а кроме того, других МБТ бюджетам субъектов РФ или государственных внебюджетных фондов.

Кроме отношений вида "федеральный бюджет - субъекты РФ", межбюджетные отношения включают также отношения между бюджетами региональными и местными и отношения муниципальных единиц между собой.

МБТ из региональных бюджетов местным реализуются в форме:

- дотаций (направленных на бюджетное выравнивание поселений и районов (округов));
- субвенций бюджетам местным и автономных округов (согласно договорам между государственными властными органами АО и соответствующего края / области, заключенным согласно законодательству РФ);
- субсидий местным бюджетам;
- иных МБТ.

МБТ местным бюджетам из региональных предоставляются преимущественно через фонды, по назначению и методам аналогичные соответствующим федеральным фондам, перечисленным выше. Региональный фонд (РеФ) финансовой поддержки поселений/муниципальных районов/городских округов осуществляет дотации, РеФ софинансирования расходов – субсидии, РеФ компенсаций – субвенции.

Необходимо отметить, что сегодня правовое регулирование межбюджетных отношений претерпевает изменения. Так, фонды компенсаций и софинансирования на территории Красноярского края упразднены. Произведены также другие изменения для повышения эффективности передачи трансфертов и их использования.

Стоит попытаться, однако, установить принципиальную возможность оценки эффективности в данном случае. Само предоставление МБТ не является оказанием бюджетной услуги, но лишь способом межбюджетной передачи средств. И все же МБТ, подобно другим расходам бюджета, можно оценивать по эффективности. Однако, такая оценка сложнее соответствующей оценки расходов бюджетных организаций.

Общей проблемой здесь является несопоставимость показателей, в которых выражены затраты и результаты. Помимо этого, определение эффективности МБТ осложняется эффектом замещения, возникающим, когда дополнительные целевые средства сокращают финансирование указанных расходов собственными доходами бюджета-получателя.

Препятствием для оценки эффективности МБТ может быть и эффект наложения, когда результат определяется одновременными действиями нескольких участников (разноуровневых публично-правовых образований, частного бизнеса, а также рыночной конъюнктуры, макроэкономических процессов и пр.). Например, считается, что замена расчетных дотаций на дополнительные отчисления из НДФЛ (налога на доходы физ. лиц) стимулирует мобилизацию органами местного самоуправления этого источника доходов. Но возможность установить прирост налоговой базы от такой замены сомнительна.

Однако, как указано выше, оценка эффективности МБТ возможна. Эффективной будет такая методика расчета МБТ для финансирования делегированных полномочий, при которой предоставление бюджетных услуг в прежнем объеме обеспечивается при меньших затратах. Уровень же эффективности определяется по достигнутой экономии затрат.

Эффективной методикой предоставления субсидий и дотаций на условиях софинансирования является методика, которая приведет к распределению средств между бюджетами нижестоящего уровня пропорционально местным потребностям в бюджетных услугах. Эффекта замещения при этом либо не возникает, либо он проявляется

незначительно. Уровень же эффективности определяется степенью достижения цели, изменение структуры расходов.

Все виды МБТ можно оценить также по социальной эффективности: как они отразились на уровне удовлетворенности населения характеристиками (качественными и количественными) услуг в определенной сфере. Инструментом такой оценки могут служить социологические исследования, статистико-сетевые показатели соответствующих отраслевых ведомств, предоставляющих населению бюджетные услуги.

Проанализировав структуру бюджетных расходов, возможно установить, произошли ли некоторые перемены в результате МБТ или же усилий самого субъекта-получателя. Адекватным МБТ будет такой, который обеспечит перераспределение средств между другими бюджетами пропорционально общественным требованиям [5].

Социальный результат можно измерить статически и динамически. Показатели статические характеризуют отличие муниципальной единицы по некоторому критерию от других публично-правовых образований. Динамические показатели характеризуют отличие тенденций данной территории от тенденций других территорий или же от тенденций этой же территории в предыдущем периоде.

В Красноярском крае данный подход, совмещенный с усилением контроля и мониторинга, дает основания ожидать в межбюджетных отношениях следующих результатов:

- сохранение для расчетного объема дотаций уровня 2013 года;
- сохранение уровня 2013 года для суммарных отчислений от НДФЛ в муниципальные бюджеты, включая сохранение объемов дополнительных отчислений, заменяющих дотации;
- перераспределение расходов на школьное и дошкольное образование без увеличения нагрузки на муниципальные бюджеты;
- введение отчислений от акцизов на нефтепродукты в местные бюджеты (10% доходов краевого бюджета).

Все это должно увеличить среднюю бюджетную обеспеченность муниципальных единиц с 12 200 000 руб. (2013) до 13 400 000 руб. (2014).

Таким образом, грамотное распределение МБТ позволяет проводить на всех уровнях целостную бюджетную политику, повышая эффективности бюджетных расходов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - №31. - Ст. 3823
2. Федеральный закон от 07.05.2013 №104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».
3. Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. Т. 13. № 1. С. 115-131.
4. Гордеева Г.П., Черкасова Ю.И. Финансовая поддержка муниципальных образований: теория и практика. Красноярск: Краснояр. гос. торг.- экон. ин-т. 2010. 172 с.
5. Боровикова Е.В. Налоговое регулирование межбюджетных отношений в муниципальных образованиях / Е.В. Боровикова // Финансы. – 2008. - №1.
6. Новиков Д.А. Сетевые структуры и организационные системы - М.: ИПУ РАН. 2003
7. Бурков В.Н., Ириков В.А. Модели и методы управления организационными системами. М.: ИПУ. 1994
8. Курьянова Е.А. Формирование системы межбюджетных отношений: проблемы и перспективы // Новые технологии. 2011. № 4. С. 180-183.
9. URL: www.minfin.ru/ - сайт Министерства финансов Российской Федерации
10. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2014 – 2016 годах (электронный источник) URL: <http://www.kremlin.ru/acts/18332> .

Рецензент: Быстряков Александр Яковлевич, профессор, доктор экономических наук кафедры «Финансы и кредит», РУДН.

REFERENCES

1. Bjudzhetnyj kodeks RF ot 31.07.1998 №145-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. - 1998. - №31. - St. 3823
2. Federal'nyj zakon ot 07.05.2013 №104-FZ «O vnesenii izmenenij v Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii i odel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem bjudzhetnogo processa».
3. Avetisjan I.A. Bjudzhetnyj federalizm i mezhbjudzhetnye otnoshenija v RF // Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2011. T. 13. № 1. S. 115-131.
4. Gordeeva G.P., Cherkasova Ju.I. Finansovaja podderzhka municipal'nyh obrazovanij: teorija i praktika. Krasnojarsk: Krasnojarsk. gos. torg.- jekon. in-t. 2010. 172 s.
5. Borovikova E.V. Nalogovoe regulirovanie mezhbjudzhetnyh otnoshenij v municipal'nyh obrazovanijah / E.V. Borovikova // Finansy. – 2008. - №1.
6. Novikov D.A. Setevye struktury i organizacionnye sistemy - M.: IPU RAN. 2003
7. Burkov V.N., Irikov V.A. Modeli i metody upravlenija organizacionnymi sistemami. M.: IPU. 1994
8. Kur'janova E.A. Formirovanie sistemy mezhbjudzhetnyh otnoshenij: problemy i perspektivy // Novye tehnologii. 2011. № 4. S. 180-183.
9. URL: www.minfin.ru/ - sajt Ministerstva finansov Rossijskoj Federacii
10. Bjudzhetnoe poslanie Prezidenta RF o bjudzhetnoj politike v 2014 – 2016 godah (jelektronnyj istochnik) URL: <http://www.kremlin.ru/acts/18332> .