

Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика

Аннотация

Основным инструментом бюджетной политики Российской Федерации в условиях высокой дифференциации субъектов по уровню социально-экономического развития остаются межбюджетные трансферты. В статье рассмотрены теоретические подходы к формированию системы межбюджетных трансфертов, а также основные тренды в сфере межбюджетного регулирования в России в период с 2006 по 2015 г., что позволило определить приоритеты федерального правительства в данной области.

Ключевые слова:

бюджетная политика, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, региональные бюджеты

JEL: H50, H61, H70

Фискальные механизмы в правовых системах стран мира на различных уровнях включают в себя несколько основных элементов, среди которых условные и безусловные межправительственные трансферты, меры налоговой гармонизации, заключение межправительственных соглашений, а также директивы, направленные на интеграцию общенациональных приоритетов в субнациональные программы развития. Основная цель перечисленных механизмов — содействие эффективной децентрализации для решения проблемы высокой дифференциации уровня развития субнациональных образований, адекватного распределения между уровнями бюджетной системы властных полномочий по мобилизации доходов бюджетов и регулированию общественных благ. При этом ключевая роль в большинстве случаев отводится именно системе межбюджетных отношений. Как показывают межстрановые исследования, расходы стран с развивающейся и транзитной экономикой на субнациональном уровне в среднем на 60 % финансируются за счет трансфертов [1].

ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Существует три основных подхода к определению роли трансфертов в бюджетной политике. С точки зрения первого акцент делается на покрытии бюджетного разрыва. Второй предполагает приоритет функции выравнивания. Третий, наиболее широкий, выделяет трансферты в качестве инструмента для реализации приоритетов центрального правительства на региональном уровне: гармонизация политики на всех уровнях государственного управления, поддержание общенациональных стандартов предоставления государственных услуг, предотвращение неэффективного распределения ресурсов. В связи с этим все перечисленные подходы не являются взаимоисключающими [2].

Статья подготовлена в рамках реализации гранта Российского гуманитарного научного фонда (проект 16-02-00592).

Распределение финансовой помощи зависит от нескольких основных характеристик, таких как уровень дифференциации социально-экономического развития регионов, налоговой системы, распределения властных полномочий между уровнями управления. В связи с этим выделяется несколько основных функций межбюджетного регулирования:

- корректировка или урегулирование вертикальных дисбалансов;
- корректировка или урегулирование горизонтальных дисбалансов, или горизонтальное выравнивание;
- финансирование передаваемых полномочий;
- координация и гармонизация бюджетной политики на всех уровнях управления;
- ликвидация внешних эффектов при предоставлении общественных благ;
- обеспечение эффективности мобилизации доходов, финансового управления и использования средств региональных органов власти;
- предоставление государству достаточной гибкости для проведения политики макроэкономической стабилизации и оказания влияния на эффективность деятельности региональных органов власти.

Вертикальный дисбаланс подразумевает наличие финансового разрыва между распределением расходных и доходных полномочий. Трансферты могут использоваться для того, чтобы местные органы власти имели адекватные доходы, предназначенные для выполнения особых функций (расходных потребностей), особенно если другие виды доходов (налоги, пользовательские платежи, сборы и т. д.) не обеспечивают необходимый уровень поступлений.

Важнейшая функция трансферта — выравнивание возможностей по предоставлению государственных услуг. Дополнительные ресурсы, как правило, передаются региональным органам власти с более низкой бюджетной обеспеченностью (налоговым потенциалом) и/или более высокими расходными потребностями по сравнению со средним общенациональным уровнем.

Трансферт может направляться региональным органам власти на компенсацию дополнительных расходных обязательств, возникающих в результате принятых на федеральном уровне решений. Это может быть выполнено путем ежегодной оценки влияния новых законодательных актов или постановлений о делегировании полномочий и/или через текущие корректировки размера трансферта.

Целями выделения трансферта могут быть также координация, гармонизация и воздействие на расходы субнациональных органов власти в соответствии с задачами государственного уровня. Для стимулирования расходов в границах национальных приоритетных областей могут использоваться разные формы трансфертов. Важно подчеркнуть, что система трансфертов должна в максимально возможной степени обеспечить автономность и гибкость субнационального бюджета и не должна приводить к микроконтролю расходов, т. е. это затормозит достижение цели эффективности финансовой децентрализации.

Трансферты могут использоваться для компенсации субнациональным органам власти за услуги, которые они предоставляют и которые оказывают влияние на территории за пределами их юрисдикций, то есть там, где имеется положительный или отрицательный внешний эффект. Трансферты могут быть выделены для того, чтобы, например, образовательные услуги предоставлялись на должном уровне или уделялось достаточное внимание экологическим проблемам. Региональные власти зачастую учитывают лишь свои собственные потребности, не придавая значения последствиям, которые это может иметь для других регионов. Подобная ситуация часто приводит к неоптимальному предоставлению определенных услуг в стране. Тем не менее предоставление образовательных услуг на субнациональном уровне может принести пользу другим регионам страны (положительный внешний эффект), а загрязнение окружающей среды может оказать негативное воздействие на территории за пределами этого региона (отрицательный эффект).

Важно, чтобы трансферты не создавали отрицательных стимулов для мобилизации доходов и управления расходами региональных органов власти. Однако субсидии могут использоваться более активно для стимулирования результативности региональных органов власти, например в области проведения мероприятий по мобилизации налоговых поступлений, эффективного управления, в т. ч. финансового, и в других сферах.

Государству может потребоваться скорректировать общий уровень активности в национальной экономике, и размер и распределение бюджетных трансфертов может стать важным элементом этого. Данная цель должна быть уравновешена другой, заключающейся в обеспечении прогнозируемости, устойчивости и прозрачности трансфертов с точки зрения местных органов власти для обеспечения планирования и бюджетирования в регионах на должном уровне.

В дополнение к этим изначальным целям трансфертов могут существовать менее формальные цели, такие как попытка государства контролировать субнациональные органы власти или желание «разгрузить» функции с недостаточным финансированием, а также сдвиг так называемых «нефинансируемых полномочий» в сторону субнациональных органов власти с недостаточной компенсацией как часть стратегии по сокращению дефицита государственного бюджета. Разработка системы трансфертов и критериев их распределения в этом случае будет зависеть от основной направленности и конкретных приоритетов этих целей.

Общая архитектура систем финансовых трансфертов влияет на выбор и автономию субнациональных органов власти в предоставлении услуг. Для построения адекватной системы трансфертов необходимо, во-первых, определить цели, на которые они будут выделяться, и, во-вторых, выяснить, какой тип трансферта в наибольшей степени отвечает каждой из этих целей.

В рамках теории государственных финансов межбюджетные трансферты, передаваемые центральным правительством на нижестоящие уровни, рассматриваются в основном с точки зрения формы, в которой они должны предоставляться, т. к. предполагается непосредственное влияние трансферта на финансовое поведение субнациональных правительств. В связи с этим основной задачей исследований в сфере межбюджетных отношений остается рассмотрение воздействия альтернативных форм трансфертов на финансовые решения на региональном уровне.

ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

В более широком смысле трансферты делятся на условные и безусловные. Безусловный трансферт предоставляется в качестве бюджетной поддержки и используется по усмотрению получателя в соответствии с его функциями. Основная задача такого трансферта — выравнивание социально-экономической ситуации на субфедеральном уровне при сохранении автономности субнациональных правительств. В структуре трансфертов выделяются «блочные» трансферты, которые предоставляются для широкой поддержки одной области субнациональных расходов (например, образования или здравоохранения) [3], позволяя получателю распределять средства по собственному усмотрению, но в рамках конкретной отрасли.

Условные трансферты могут предоставляться с учетом обязательств по софинансированию со стороны субнационального образования определенной доли расходов. Долевой трансферт может быть открытым, предполагающим, что центральное правительство финансирует мероприятия и программы в установленной доле независимо от конечной стоимости проекта. Закрытый трансферт означает, что федеральный центр предоставляет получателю средства только в установленных пределах, т. е. имеет контроль над стоимостью финансируемой программы. Необходимо отметить, что подобные требования обеспечивают более низкую гибкость регионов в части расходования средств.

В табл. 1 рассмотрены преимущества и недостатки использования условных и безусловных трансфертов.

Таблица 1

Характеристика использования безусловных и условных трансфертов

Типы трансфертов	Преимущества	Недостатки
Безусловные	<ul style="list-style-type: none"> — Поддерживают региональную самостоятельность и эффективность регионального планирования и бюджетирования, обеспечивая равномерное финансирование — Обеспечивают простоту в управлении и снижение операционных расходов — Минимизируют объем отчетности, предоставляемой с субнационального уровня на национальный 	<p>Могут привести:</p> <ul style="list-style-type: none"> — к вытеснению вклада региональных органов власти в финансирование услуг — к неэффективным затратам в случае отсутствия должного уровня управления в субнациональных образованиях
Условные	<ul style="list-style-type: none"> — Способны поддерживать минимальные национальные стандарты услуг — Стимулируют рост качества государственных услуг в основных сферах — Положительно воздействуют на агентские функции и функции, зависящие от внешних факторов 	<ul style="list-style-type: none"> — Могут привести к слишком сильному контролю и отсутствию четкой подотчетности — Усложняют процесс измерения и контроля (много операционных издержек) — Могут исказить региональные приоритеты (снижается эффективность распределения ресурсов)

Источник: *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.*

Основываясь на международной практике распределения межбюджетных трансфертов, можно выделить перечень трансфертов, которых следует избегать. Среди них трансферты с неопределенно указанными целями, трансферты на финансирование регионального дефицита, на капитальное строительство без средств на дальнейшее обеспечение объектов, трансферты в равном размере для всех регионов, трансферты, влекущие резкие изменения в структуре расходов субнационального бюджета, а также трансферты, подрывающие автономию региона и эффективность его финансовой системы [4].

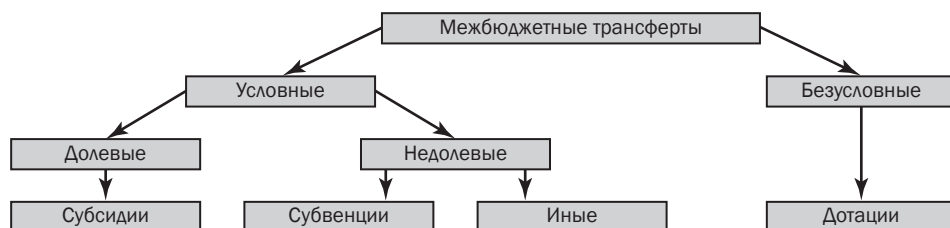
В российской практике в качестве безусловного трансферта представлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Данный вид трансферта предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Условные трансферты представлены в большей части субсидиями, субвенциями, а также иными межбюджетными трансфертами. Субсидия по своей сути является безусловным долевым трансфертом. Это межбюджетный трансферт, предоставляемый в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления. Недолевой трансферт представлен в форме субвенции — межбюджетного трансферта на выполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления регионам или муниципальным образованиям.

В ст. 6 БК РФ, содержащей трактовку основных понятий, используемых в бюджетном законодательстве, дается определение только дотации, а понятия субвенции и субсидии отсутствуют. В каждом случае предлагается обращаться к статьям, определяющим порядок их предоставления из бюджета соответствующего уровня; также не выделены случаи предоставления иных трансфертов.

Для выделения приоритетов федерального правительства в сфере межбюджетных отношений необходимо распределить действующие механизмы по видам трансфертов (рис. 1).

Рисунок 1

Классификация межбюджетных трансфертов в Российской Федерации



Источник: составлено авторами.

Наибольшая доля межбюджетных трансфертов в рассматриваемый период распределяется в форме безусловных трансфертов — дотаций. Они призваны выполнять роль компенсатора несбалансированного распределения доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и во многом связаны с необходимостью выполнять социальные обязательства государства вне зависимости от уровня социально-экономического развития региона.

В целом для регионов-получателей данный вид трансфертов более предпочтителен, т. к. позволяет сохранять субнациональную автономию и гибкость структуры бюджетных расходов. При этом стимулируется рост прозрачности и эффективности расходов. Теоретически данный вид трансферта наиболее эффективен с точки зрения роста общественного благосостояния ввиду действия эффекта дохода. При этом отсутствует эффект замещения, так как трансферт может быть использован на любую комбинацию общественных товаров или услуг (в т. ч. на снижение налоговой нагрузки) [5].

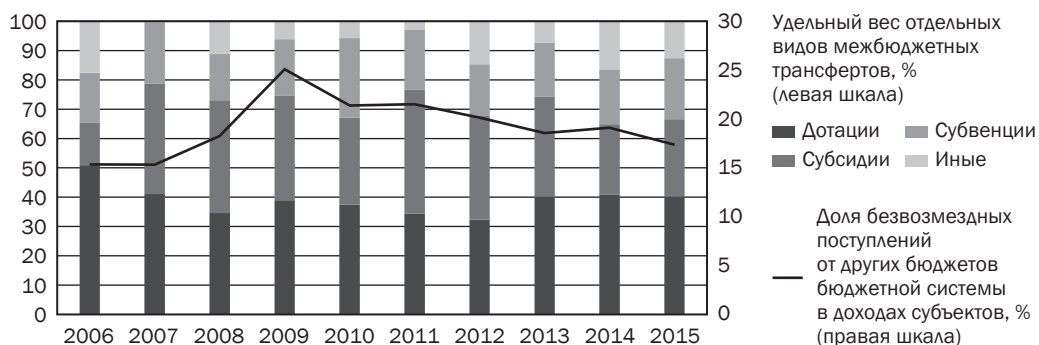
РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Объективная необходимость функционирования системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации обуславливается прежде всего социально-экономическими и природно-климатическими условиями и неодинаковым уровнем экономического потенциала территорий.

В условиях высокой степени налоговой централизации и низкой самостоятельности регионов политика в сфере межбюджетных отношений являлась одной из ключевых сфер бюджетного регулирования в государстве. Правая шкала рис. 2 демонстрирует степень зависимости консолидированных бюджетов субъектов от трансфертов из федерального бюджета.

Рисунок 2

Межбюджетные трансферты в период с 2006 по 2015 г.



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Пик значимости межбюджетных трансфертов произошел в кризисном 2009 г., после чего роль трансфертов в общих доходах консолидированных бюджетов регионов начала снижаться. Однако необходимо отметить, что на рисунке показано среднее значение показателя, в то время как для ряда субъектов доля трансфертов федерального правительства в доходах достигает 80 % [6].

Однако ситуация после 2006 г. показывает, что доля данного вида трансферта снизилась с 50 до 40 % и осталась на таком же уровне в 2015 г. (рис. 3, 4).

Рисунок 3

Структура межбюджетных трансфертов в 2015 г.

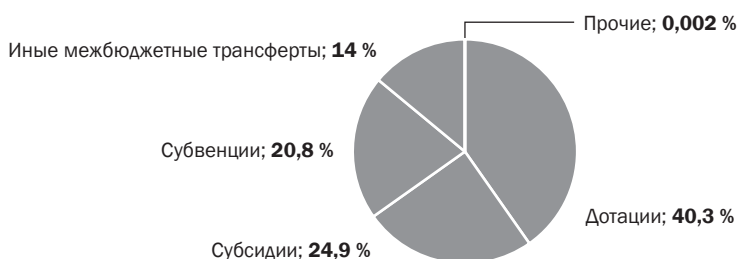
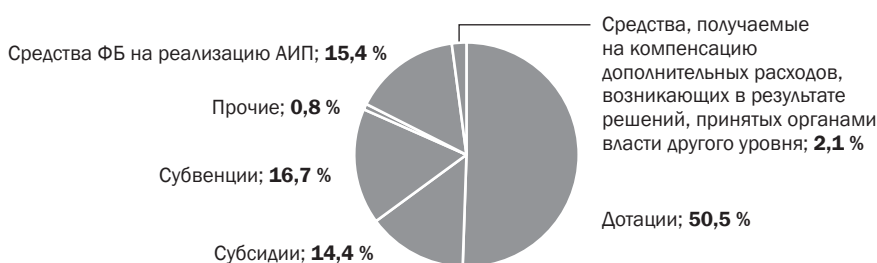


Рисунок 4

Структура межбюджетных трансфертов в 2006 г.



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Подобная картина характерна для ситуации, когда центральное правительство не уверено в том, что все выделенные средства пойдут на производство необходимых общественных благ. В таком случае происходит рост удельного веса условных трансфертов — субсидий и субвенций. Таким образом, в указанный период приоритет сместился в сторону трансфертов, предусматривающих выполнение получателем определенных условий.

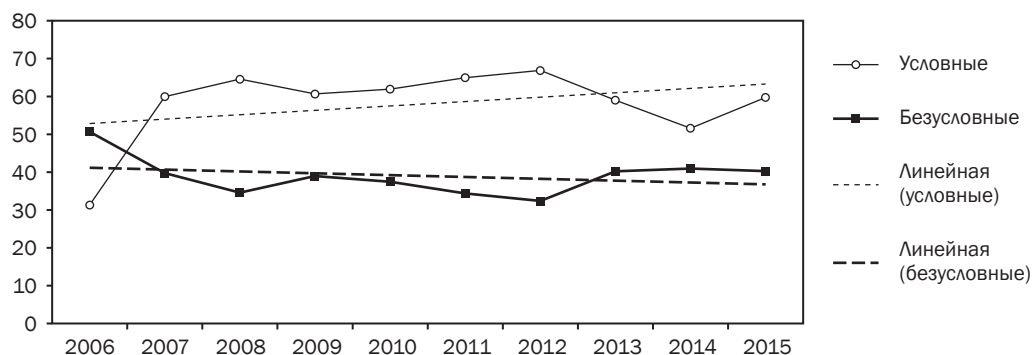
При этом нельзя сказать, что тренд линейно развивался в сторону смещения к условным трансфертам. Уже после 2006 г. резко возросла их доля, в то время как в последующие годы наблюдается более стабильное соотношение. Наименьшая доля на безусловные трансферты приходилась в период 2008–2012 гг., однако ситуация изменилась после принятия новых стратегических документов в сфере бюджетной политики. В частности, Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.¹ в качестве основного принципа и среднесрочного целевого ориентира политики в сфере межбюджетных отношений определяет повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В связи с этим доля дотаций в общем объеме трансфертов выросла с 32 % в 2012 г. до 40 % в 2013-м и по 2015 г. не опускалась ниже этой планки.

Распределение трансфертов в рассматриваемый период представлено на рис. 5.

¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

Рисунок 5

Доля условных и безусловных межбюджетных трансфертов в период с 2006 по 2015 г., %



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

На графике видно, как изменилась структура распределения трансфертов после 2006 г. В данном случае распределение по категориям произведено в соответствии с классификацией на рис. 1. В кризисные годы разрыв между условными и безусловными видами трансфертов в основном увеличивался, а после 2012 г. начал резкое снижение. Однако в 2015 г. доля условных трансфертов возросла за счет категории иных межбюджетных трансфертов.

Проблемой стал рост доли безусловных трансфертов без формализованной формы расчета — дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (табл. 2).

Таблица 2

Удельный вес отдельных видов дотаций в 2006 и 2015 гг., %

Вид дотаций	2006	2015
На выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	77,0	74,9
На поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	17,0	23,4
На содержание объектов инфраструктуры г. Байконур	0,2	0,1
На реализацию ФЦП регионального развития	5,1	-
Бюджету Красноярского края	0,7	-
На функционирование ЗАТО	-	1,5

Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Недостатком данного вида трансфертов можно считать не только отсутствие формализованной формы расчета, что определяет непрозрачность процедуры распределения средств между субъектами Российской Федерации. Трансферты на финансирование регионального бюджета формируют отрицательные стимулы для субнациональных правительств [7]. Субъектам в подобных условиях становится выгоднее сохранять более высокий дефицит, чтобы получить больше финансовой помощи от центрального правительства.

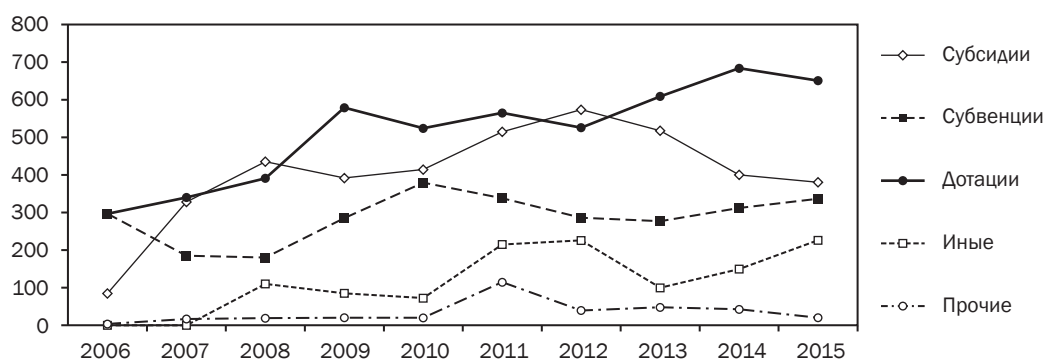
Для субсидий как формы межбюджетных трансфертов характерна более узкая целевая направленность по сравнению с дотациями на выравнивание, предполагающими большую свободу субъектов Российской Федерации в распоряжении полученными средствами. Таким образом, использование субсидирования смещает акценты в межбюджетных отношениях и сужает действие принципа самостоятельности бюджетов. Условные недолевые трансферты лучше всего подходят для субсидирования приоритетных для центрального правительства видов деятельности, которые не являются столь значимыми для субнациональных правительств. Общий тренд в доле распределяемых субсидий также отсутствует:

в период с 2007 по 2013 г. их доля в общем объеме трансфертов колебалась от 30 до 38 %, резко увеличившись после 2006 г. с 14 до 38 %. Однако после 2013 г. доля субсидий снизилась на 10 % (до 24 %), что не позволяет сделать вывод о дальнейших тенденциях.

Предоставление условного межбюджетного трансферта (субвенции) на реализацию делегированных полномочий ставит перед собой целью повышение эффективности его исполнения. При наделении полномочием предполагается, что субъект, которому данное полномочие передано, сможет обеспечить его реализацию с меньшими затратами или обеспечить более качественное исполнение с прежним объемом затрат. Удельный вес субвенций в структуре межбюджетных трансфертов достиг своего пика в 2010 г., однако в остальные годы их доля колеблется у отметки 20 %. Несмотря на изменение структуры трансфертов в пользу условных трансфертов, тренды в распределении средств в номинальном выражении показывают последовательный рост при выделении дотаций. При этом выдача субсидий падает с 2012 г. Общие направления показаны на рис. 6.

Рисунок 6

Распределение межбюджетных трансфертов в 2006–2015 гг., млрд руб.



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом система межбюджетных отношений в Российской Федерации характеризуется несколькими основными тенденциями.

Значительную роль в финансовой поддержке регионов играют безусловные трансферты, которые выступают предпочтительной формой трансферта для субнациональных правительств. В то же время большую долю трансфертов общего назначения формируют дотации без формализованной формы расчета, что препятствует росту прозрачности системы распределения трансфертов;

Удельный вес безусловных трансфертов после 2006 г. колеблется в районе 40 %, а начиная с 2013 г. не падает ниже 40 %, что соответствует направлению, установленному в Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года. Сокращение удельного веса безусловных трансфертов после 2006 г. характеризует снижение автономности субъектов — получателей трансфертов.

Выросла роль условных долевых трансфертов, распределение которых связано с рисками по провоцированию дисбалансов в финансировании различных отраслей региональной экономики.

Действующая организация системы межбюджетных отношений в России в значительной степени направлена, с одной стороны, на выравнивание финансового положения регионов, а с другой — на контроль за структурой субнациональных расходов. В то же время наличие некоторых видов трансфертов снижает рост прозрачности всей системы и создает отрицательные стимулы для субфедеральных правительств, что негативно влияет на их финансовое положение и делает бюджетную систему РФ неэффективной.

Библиография

1. Alam M. Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Case Studies from the Commonwealth // Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series № 5. 2014. P. 15.
2. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 57–65.
3. Channa A., Faguet J. P. Decentralization of Health and Education in Developing Countries: a Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature / London: LSE/STICERD Working Paper, 2012. № 38. P. 4–6.
4. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers / Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. T. Ter-Minassian. Washington D.C.: IMF, 1997. P. 73.
5. Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. 2015. № 7.
6. Estache A., Garsous G., da Motta R. S. Shared Mandates, Moral Hazard, and Political (Mis)alignment in a Decentralized Economy. [Электронный ресурс] / IDB Working Paper Series, 2015. № IDB-WP-593. Режим доступа: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6882/>.

Авторы



Климанов Владимир Викторович, д. э. н., директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики РАНХиГС
(e-mail: vvk@irof.ru)



Коротких Анна Маратовна, аналитик Института реформирования общественных финансов
(e-mail: amk@irof.ru)

V. V. Klimanov, A. M. Korotkikh

The Allocation of Intergovernmental Transfers: Theoretical Background and the Russian Practice

Abstract

In conditions of high differentiation of regions at the level of economic and social development, intergovernmental transfers remain the main instrument of budgetary policy of the Russian Federation. The article describes the main trends of intergovernmental regulation in Russia in period between 2006 and 2015 and its theoretical framework which allowed the authors to determine the priorities of the Central government in this sphere.

Keywords:

fiscal policy, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, regional budgets

JEL: H50, H61, H70

Klimanov Vladimir V., Doctor of Economics, Director of Institute for Public Finance Reform¹; Head of the Government Regulation of the Economy Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)²
(e-mail: vvk@irof.ru)

Korotkikh Anna M., Analyst, Institute for Public Finance Reform¹
(e-mail: amk@irof.ru)

Authors affiliation:

1 — Institute for Public Finance Reform, Moscow 125009, Russian Federation

2 — Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation