

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕХАНИЗМОВ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Условия экономической стабилизации и роста в Российской Федерации во многом зависят от создания оптимальных форм бюджетных взаимоотношений. При этом проблема вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы делают необходимой разработку и проведение целенаправленной политики бюджетного выравнивания в России.

Для бюджетного устройства Российской Федерации как страны, в состав которой входит 89 субъектов, неодинаковых по площади своей территории, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая важность перераспределительной, или выравнивающей, функции национального бюджета.

В федеративном государстве различают «вертикальную» и «горизонтальную» сбалансированность бюджетной системы. Соответственно, механизм распределения средств между бюджетами разных уровней в России посредством бюджетного выравнивания должен быть ориентирован на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. [4]

Проблема взаимоотношений бюджетов различных уровней в условиях российской экономики имеет два аспекта. С одной 1994 г., создал предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к единым правилам распределения ее на формализованной основе, однако с одной стороны, речь должна идти о взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации; с другой, – о финансовых отношениях между органами государственного управления (в том числе и субъектов Федерации) и структурами местного самоуправления.

Система межбюджетных отношений, заложенная в процесс реформирования оказалась незавершенной:

– межбюджетные отношения Российской Федерации и ее субъектов остаются индивидуализированными. Отсутствие четкой нормативно-законодательной базы, запутанность и субъективизм правил и процедур распределения финансовой помощи, слабая экономическая обоснованность критериев межбюджетного выравнивания являются источниками постоянных конфликтов между Центром и регионами;

– существующий механизм финансовой поддержки регионов не направлен на реализацию государственной экономической полити-

ки и стимулирование реформ. Предоставление субъектам Российской Федерации значительных финансовых ресурсов никак не увязано с выполнением региональными властями каких-либо условий; критерии распределения финансовой помощи между регионами не отражают приоритетов, слабо связаны с прогнозными параметрами развития отдельных регионов и страны в целом;

– не обеспечивается эффективное использование средств направляемых на поддержку субъектов Российской Федерации. Федеральное правительство лишено возможности отслеживать направления использования федеральной помощи на местах. Действующий механизм межбюджетного выравнивания даже ведет к росту экономически и социально не оправданных расходов;

– налоговая база регионов фактически считается методом «от достигнутого», что не стимулирует наращивание собственных налоговых усилий региональных администраций.

Все перечисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены путем внесения частичных изменений в действующий механизм межбюджетного выравнивания.

Очевидно, что главная тенденция развития бюджетного федерализма в России сегодня выражается во все большей концентрации налоговых доходов на федеральном уровне при одновременном сбросе все большего объема социально значимых и других расходных полномочий на уровень субъектов РФ, что, по существу, означает не что иное, как сброс бюджетного дефицита на субфедеральный уровень.

Ныне действующий механизм оказания финансовой помощи реально сформировался на базе жесткого централизма единой бюджетной системы бывшего СССР, преследовавшего, по существу, одну цель – обеспечить баланс между доходами и расходами по каждому бюджету, т. е. ориентированного только на вертикальную сбалансированность бюджетов, даже если это балансирование культивировало иждивенчество, подавляло инициативу нижестоящих органов власти к изысканию дополнитель-

ных финансовых ресурсов. Не случайно методология формирования бюджетов была ориентирована на расходы, а не на доходы.

Средства, передаваемые из одного бюджета в другой (как правило, из вышестоящего бюджета в нижестоящий) на определенные цели или без целевой привязки, являются в России основным источником доходов многих региональных и местных бюджетов. Такую же роль трансферты играют во многих странах как с развивающейся, переходной, так и развитой экономикой, причем не только в федеративных государствах, но и в странах с унитарным государственным устройством. [6]

В Российской Федерации в настоящее время используются следующие методы бюджетного выравнивания, характеристика которых содержится в ст. 6 и 45 Бюджетного кодекса РФ [1]:

- субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов (ст. 6);

- дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов (ст. 6);

- субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (ст. 6);

- взаимные расчеты – операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, произошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете (ст. 45);

- бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года (ст. 6);

- трансферты (оказание финансовой помощи за счет средств Фонда финансовой поддержки регионов). [6]

Выбор методики обоснования варианта межбюджетного выравнивания является одной из важных теоретической задачей, стоящей перед современной Россией.

Наиболее распространенный способ выравнивания бюджетной обеспеченности территорий заключается в следующем. Для каждой территории рассчитывается потребность в расходах, прогнозируются ее доходные возможности, и размер необходимого трансферта определяется как разница между тем и другим. Главным недостатком такого подхода является то, что он стимулирует получателей трансфертов снижать собственные усилия по мобилизации доходов и делает для них невыгодным экономить бюджетные ресурсы.

Основные причины неравенства бюджетной обеспеченности территорий:

- территориальное распределение налоговой базы не соответствует территориальному распределению потребителей бюджетных услуг;

- разная стоимость ресурсов, используемых для производства бюджетных услуг в регионах страны (электроэнергии, топлива, уровень заработной платы и т. д.);

- разная потребность в бюджетных услугах (разная длительность отопительного сезона, разная доля основных потребителей бюджетных услуг и социальных пособий – детей, ветеранов, лиц пожилого возраста и т. д. – в общей численности населения, разная протяженность дорог).

Чтобы преодолеть эти недостатки, необходимо объективно оценить доходный потенциал каждого региона, т. е. определить, сколько налогов может быть собрано в соответствующий субфедеральный бюджет с имеющейся на его территории налоговой базы при условии, что региональная администрация будет прилагать средние по стране усилия по мобилизации доходов в бюджетную систему. Кроме того, необходимо объективно оценить расходные потребности каждого региона в зависимости от численности и демографического состава жителей, потребностей особых категорий граждан (дети, пенсионеры, инвалиды), стоимости предоставления бюджетных услуг в соответствующем регионе. Трансферт, передаваемый каждому региону, не должен при этом покрывать всю разность между доходным потенциалом и расходными потребностями. Для обеспечения справедливого подхода ко всем регионам выравнивающий трансферт должен покрывать определенную, для всех регионов-получателей трансфертов одинаковую долю указанного разрыва в финансировании (например, 80 или 70%), но при этом при наличии сильной исходной дифференциации бюджетной обеспеченности по регионам самым бедным регионам должен быть обеспечен определенный, гарантиро-

ванный государством минимальный уровень бюджетной обеспеченности.

Соблюдение всех вышеперечисленных требований делает расчет выравнивающих трансфертов достаточно трудоемким делом. При этом повышение точности расчетов существенно усиливает требования к качеству и количеству исходных данных. [6]

Основной объем федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации распределяется через 5 фондов: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд реформирования региональных финансов, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

В настоящее время Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) является основным источником предоставления финансовой помощи регионам.

Основной задачей предоставления финансовой помощи из этого фонда является сокращение различий (выравнивание) в уровне душевых доходов территориальных бюджетов путем увеличения объема финансовых ресурсов наименее обеспеченных собственными доходами регионов с целью обеспечения наибольшего числа граждан минимально необходимым, а по существу – максимально возможным объемом бюджетных услуг.

Финансовая помощь регионам из средств ФФПР основывается на методике, определяющей оценку уровня бюджетной обеспеченности регионов на основе сопоставления потенциальных объемов доходов, которые могут быть собраны в региональные бюджеты, и стоимости оказания бюджетных услуг субъекта Российской Федерации. Соотношение потенциальных доходов и условно-нормативных расходов регионов получило в методике название «приведенные к сопоставимым условиям удельные (в расчете на душу населения) валовые налоговые ресурсы».[5]

При распределении средств ФФПР только пропорционально отклонению региональных удельных валовых налоговых ресурсов от среднего, наименее обеспеченные субъекты Российской Федерации получали слишком мало средств, и им приходилось перечислять дополнительную финансовую помощь из федерального бюджета, но уже исходя из фактической потребности в средствах и финансовых возможностей федерального бюджета. При распределении средств ФФПР, исходя только из доведения удельных валовых налоговых ресурсов до

одного уровня, региональные власти утрачивали стимулы к рациональной бюджетной политике, поскольку включение субъекта Российской Федерации в число получателей средств ФФПР гарантировало определенный уровень бюджетной обеспеченности.

Все субъекты Федерации разделились на «регионы – реципиенты» и регионы доноры, что объяснялось необходимостью более или менее выровнять уровни развития территорий. «Регионы – реципиенты» (или «дотационные») не в состоянии полностью прокормить своих бюджетников и получают из столицы трансферты – безвозмездные дотации. Одновременно они переводят в центр положенные по нормативам налоговые доходы. происходит встречное движение денег. при взаимном расчете оказывается, что многие из них получают существенно больше, чем отдают. В 1994 г., по официальным данным, было 64 региона – реципиента федеральной помощи, в 1995 г. – 75, в 1997 г. – 81, а в 2006 г. ожидается 65 «региона – реципиента». «Регионы – доноры» платят налоги, удовлетворяют собственные потребности и делятся с другими регионами частью своих доходов.[3]

В Приволжском федеральном округе находятся 5 «регионов – доноров» это Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургская область, Пермская область, Самарская область и 10 «Регионов – реципиентов» это Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Кировская область, Нижегородская область, Пензенская область, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий АО (см.табл. 1) [2]

В настоящее время основной проблемой повышения действенности (эффективности) предоставления регионам финансовой помощи является отсутствие объективного экономического расчета для перераспределения средств между регионами, поскольку в разных регионах имеет место разное соотношение объемов зачисленных с их территории в федеральный бюджет налогов и полученной финансовой помощи. Это касается не только дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, составляющих основу ФФПР, но и финансовой помощи в целом.

В действующем законодательстве проблема обоснования объемов предоставляемой регионам дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на концептуальном уровне решена. Статья 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает пре-

Таблица 1. Результаты распределения средств Фонда Финансовой поддержки субъектов РФ на 2006 год

Субъекты РФ	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Уровень реальной бюджетной обеспеченности (до распределения ФФПР)	Расчет средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности	Объем средств для подтягивания первой группы	Расчет средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности	Объем средств для подтягивания второй группы	ФФПР на 2006 год	Уровень реальной бюджетной обеспеченности (после распределения ФФПР)
	1	2	3=2/3	4	5=5*85%	6	7	8=6+8	9
Приволжский федеральный округ									
Республика Башкортостан	0,9318	0,8727	1,0677	0	0	0	0	0	1,0677
Республика Марий Эл	0,3549	0,8864	0,4003	2 150 843	1 828 217	4 631 796	1 120 710	2 948 926	0,6741
Республика Мордовия	0,4082	0,8802	0,4637	1 762 366	1 498 011	5 437 377	1 315 628	2 813 639	0,6813
Республика Татарстан	1,1962	0,7826	1,5286	0	0	0	0	0	1,5286
Удмуртская Республика	0,8576	0,9002	0,9526	0	0	1 122 368	271 568	271 568	0,9641
Чувашская Республика	0,3920	0,8275	0,4737	2 301 234	1 956 049	7 636 100	1 847 631	3 803 680	0,6824
Кировская область	0,4757	0,9085	0,5235	1 720 973	1 462 827	9 261 484	2 240 909	3 703 736	0,6881
Нижегородская область	0,7647	0,8563	0,8931	0	0	5 346 556	1 293 653	1 293 653	0,9190
Оренбургская область	0,9520	0,8877	1,0724	0	0	0	0	0	1,0724
Пензенская область	0,3835	0,8704	0,4406	3 345 501	2 843 676	8 899 646	2 153 359	4 997 035	0,6787
Пермская область	1,2341	0,9372	1,3168	0	0	0	0	0	1,3168
Самарская область	1,0874	0,8295	1,3110	0	0	0	0	0	1,3110
Саратовская область	0,5635	0,8721	0,6461	0	0	13 738 933	3 324 273	3 324 273	0,7317
Ульяновская область	0,4745	0,8576	0,5533	917 740	780 079	7 993 304	1 934 060	2 714 139	0,6915
Коми-Пермяцкий а.о.	0,2030	1,3336	0,1522	1 344 532	1 142 852	1 402 674	339 391	1 482 243	0,6459
Российская Федерация	1,0000	1,0000	1,0000	118 839 856,2	101 013 877,8	525 513 010,3	127 153 159,7	228 167 037,5	1,0000

доставление региональным бюджетам финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, которая определяется «на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты».

При внедрении названных нормативов финансовая помощь региональным бюджетам должна обеспечить минимальные государственные социальные стандарты, провозглашенные Конституцией Российской Федерации. Однако Правительство Российской Федерации до настоящего времени в целом не разработало указанные социальные стандарты и необходимые для этого нормативы их финансирования.

В условиях отсутствия социальных стандартов объемы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (объемы ФФПР) определяются исходя не из реальных потребностей регионов в финансовых средствах, а из ус-

ловно определяемой доли доходов федерального бюджета, которая может быть направлена на этот вид финансовой помощи.

При оценке эффективности механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из ФФПР были проанализированы порядок расчета индекса налогового потенциала и порядок расчета индекса бюджетных расходов, как составных частей методики распределения средств ФФПР.

Несмотря на простую идею расчета, изложение последовательности расчета налогового потенциала в методике распределения финансовой помощи из ФФПР достаточно запутанно, методика содержит в себе значительное количество последовательно рассчитываемых коэффициентов.

Еще один недостаток методики расчета индекса налогового потенциала – не определена степень детальности, с которой должна рассматриваться отраслевая структура промыш-

ленности. В отдельных отраслях промышленности налогооблагаемая база распределена неравномерно. Поэтому с момента появления в методике средств ФФПР индекса налогового потенциала каждый год происходит уточнение состава подотраслей в отдельных отраслях промышленности.

Результатом доработки указанной методики должно стать еще более сложная формула расчета индекса налогового потенциала региона, не отвечающая требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, включающая разные и четко не определенные коэффициенты налоговой нагрузки.

Что касается индекса бюджетных расходов, используемого в методике расчета финансовой помощи из средств ФФПР, то он учитывает затраты бюджетных средств в расчете на душу населения в конкретном субъекте Российской Федерации, с учетом региональных факторов по сравнению со средним по России уровнем, для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг. [4]

В рассматриваемом методе расчета индекса бюджетных расходов отсутствует определение и способ получения расчетных коэффициентов. Практика показывает, что на территориях в одних случаях корректировка производится умножением на специально рассчитываемый коэффициент, в других рассматривается среднее арифметическое коэффициентов. Допущенная произвольность в расчетах вносит искажения в величину и структуру нормативов по расходным статьям в регионах и не дает ясной картины в целом по стране.

Таким образом, при корректировке порядка расчета индекса бюджетных расходов целесообразно провести работу по определению региональных нормативов финансирования основных статей расходов региональных бюджетов или доработать метод оценки расходных потребностей регионов с обоснованием потребности в финансировании государственных услуг, а также значимости этих факторов при оценке нормативных расходов.

Фонд компенсации – второй базовый элемент системы финансовой поддержки регионов, созданный в 2001 году, формируется и распределяется в целях обеспечения равных возможностей финансирования из консолидированных бюджетов субъектов РФ расходов на реализацию социальных федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При этом обязательства региональных и местных бюджетов по соци-

альным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов РФ самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из Фонда компенсаций субвенции (субсидии).

Среди недостатков расчета причитающихся регионам средств из ФК следует отметить порядок расчета средств на исполнение нормативных актов, который определяется после начала бюджетного года, что не позволяет вовремя, оптимально и эффективно использовать указанные средства.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) занимает промежуточное положение между ФФПР (выравнивание обеспеченности по «собственным» расходам регионов) и Фондом компенсаций (финансирование федеральных мандатов). Впервые создан в 2002 г. для стимулирования субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг.

Средства (субсидии) ФССР должны распределяться между всеми без исключения субъектами РФ для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий. Первоначально они могут быть ограничены выделением бюджету субъекта РФ его доли в финансировании нормативного уровня соответствующих расходов, либо поддержанием определенного уровня финансирования. В дальнейшем, по мере развития механизмов функционирования ФССР, выделение субсидий (в пределах их максимального размера) может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам Федерации являются Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов. Оба они в 2000-2001 гг. имелись в составе федерального бюджета, однако реально пока не функционировали.[6]

Фонд регионального развития.

Цель Фонда регионального развития (ФРР) – развитие региональной инфраструктуры. При этом особенностью ФРР является, с одной сто-

роны, рассмотрение его как одного из элементов межбюджетных отношений, функционально возложенных на Минфин России, с другой – разработка федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых из ФРР, и контроль за их реализацией, находящихся в ведении Минэкономразвития России.

В этой связи, ряд нормативных документов Минфина России и Минэкономразвития России в части ФРР противоречат друг другу, что негативно отражается на ходе реализации федеральных целевых программ и зачастую приводит к использованию возникающих противоречий субъектами Российской Федерации.

На настоящем этапе можно констатировать, что эффективный механизм по распределению финансовых средств из ФРР Правительством Российской Федерации не разработан. Существующая методика распределения средств ФРР нуждается в доработке.

Так, отсутствуют четкие критерии отбора регионов, социально-экономические проблемы которых должны решаться программными методами с участием федерального бюджета. В перечень принятых программ включались различные по своему социально-экономическому положению субъекты Российской Федерации. При этом по депрессивным и отсталым регионам было утверждено больше программ, чем по относительно благополучным территориям. [5]

Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ). Фонд формируется в 2002 – 2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и/или средств федерального бюджета в целях активизации процессов финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ: субъектах Федерации.

Субсидии ФРРФ перечисляются бюджетам субъектов Российской Федерации, отобранному для получения субсидий ФРРФ в соответствующем конкурсном отборе, двумя равными частями в течение двух финансовых лет.

Совершенствование системы механизмов бюджетного выравнивания посредством оказа-

ния финансовой помощи регионам должно осуществляться одновременно с реформой налоговой системы в целях повышения заинтересованности органов государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, с решением проблем наращивания инвестиционной активности, проведением структурных преобразований в экономике регионов и с реформой в социальной сфере.

Региональная бюджетная политика федерального правительства должна быть ориентирована как на горизонтальное, так и вертикальное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Обоснованное сочетание форм вертикального и горизонтального выравнивания на основе выработанных принципов и критериев их распределения может обеспечить эффективность финансовой поддержки субъектов РФ.

Исключительное значение для упорядочения и совершенствования межбюджетных отношений имеет достижение стабильности в налоговом и бюджетном законодательстве, что позволило бы обеспечить устойчивые условия и в методологии бюджетного регулирования. [4]

По каждому из критериев, принимаемых для оценки действующего механизма межбюджетных отношений, требуется определиться с методикой расчетов. Это касается и оценки состояния, а также тенденции бюджетной асимметрии, сглаживание которой является главной задачей региональной политики государства, осуществляемой в основном через межбюджетные отношения.

Для усиления воздействия межбюджетных отношений на сокращение бюджетной асимметрии необходима перестройка механизма этих отношений таким образом, чтобы обеспечить сочетание их выравнивающей и стимулирующей функции, повысить заинтересованность органов власти на региональном и местном уровнях в наращивании налогового потенциала на подведомственных территориях, наиболее полном и своевременном сборе налогов в бюджетную систему страны, рациональном и эффективном расходовании бюджетных средств.

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации
2. Данные Министерства Финансов РФ
3. Перспективы развития федерализма в России. А. Автономов, И. Антонов, О.Игнатов, С. Караганов, А. Лапшин, А. Нецадин, А. Салмин, А. Федоров, С. Шахрай. Координацию работы осуществляли Т. Борисова и А. Белкин. // *Российские регионы*, №1, 1999
4. С.М. Миронов. Сборник материалов «Совершенствование межбюджетных отношений в РФ: региональный аспект» Издание Совета Федерации
5. С.Н. Рябухин. Аналитическая записка Министерства Финансов РФ «Оценка механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и направления его совершенствования»
6. Механизмы межбюджетного выравнивания Т.В. Грицюк. // «Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях», №7(103)-апрель 2004 г.