Государственные и муниципальные финансы

МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СТИМУЛИРУЮЩИХ ДОТАЦИЙ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РФ НА ОСНОВЕ СВОДНОГО СТАНДАРТИЗОВАННОГО ПОКАЗАТЕЛЯ

Н.И. ЯШИНА,
доктор экономических наук,
профессор кафедры «Финансы»

О.В. ЕМЕЛЬЯНОВА
Нижегородский государственний университет им. Н. И. Лобачевского

В последние годы на региональном уровне бюджетной системы РФ последовательно усиливается степень горизонтальной несбалансированности. Это связано как с ярко выраженными межрегиональными особенностями в рамках РФ, так и недостаточно эффективной системой горизонтального перераспределения за счет средств федерального бюджета.

Исключить существенные различия в уровне бюджетной обеспеченности субъектов РФ, обусловленные неравномерным распределением ресурсов по территории РФ, климатическими особенностями и географическим положением, нереально, однако скорректировать систему межрегионального перераспределения представляется возможным.

Согласно действующим нормам бюджетного права РФ дотации Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ — регионов (ФФПР) предусматриваются в составе федерального бюджета в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ. При этом ФФПР состоит из трех частей, дотации каждой из которых нацелены на достижение различных целей.

Основными являются две части, откуда распределяются дотации между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Объем дотаций, выделяемых субъекту РФ, рассчитывается в два этапа, причем в отношении каждого из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Согласно Методике Министерства финансов РФ объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности образует совокупность дотаций (Т1); объем дотаций, необходимый для доведения величины расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания, образует совокупность дотаций (Т2).

Третья часть ФФПР объединяет средства (Т3), необходимые для доведения объемов дотаций на планируемый год до уровня текущего финансового года.

Таким образом, с помощью дотаций ФФПР в части Т1 и Т2 федеральный центр механически перераспределяет часть доходов бюджетной системы РФ в пользу наиболее отсталых субъектов РФ. Третья часть дотаций ФФПР призвана компенсировать потери субъектов РФ от снижения объема

предоставляемой дотации в случае увеличения уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Однако устойчивое снижение числа регионов-доноров в РФ на протяжении нескольких лет говорит о недостаточной заинтересованности субъектов РФ в укреплении собственной доходной базы.

Предлагаемая нами методика распределения дотаций из ФФПР учитывает следующие моменты:

1) дотации Т1 и Т2 необходимы для оказания финансовой помощи наименее развитым субъектам РФ, чтобы обеспечить предоставление всем гражданам РФ, вне зависимости от территории проживания, минимального набора государственных и муниципальных услуг;

2) для снижения степени горизонтальной несбалансированности на региональном уровне бюджетной системы РФ необходимо дополнительно предоставлять регионам средства, стимулирующие повышение уровня бюджетной устойчивости консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, нами предлагается оставить без изменения распределение выравнивающих дотаций Т1 и Т2, а при распределении средств ФФПР в части Т3 создавать дополнительные стимулирующие факторы к улучшению финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ. Поэтому ФФПР должен состоять из выравнивающей части (Т1+Т2) и стимулирующей части $Т_{ст}$. Приведем доводы в пользу изменения методики распределения средств ФФПР.

С одной стороны, чем активнее улучшает финансовое состояние своего консолидированного бюджета субъект РФ, тем в меньшей степени он нуждается в финансовой помощи со стороны федерального центра.

С другой стороны, сокращение объема дотации из ФФПР в ответ на улучшение финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ спровоцирует иждивенческие настроения среди территориальных органов власти. То есть регионам-реципиентам проще продолжать получать выравнивающие дотации из ФФПР, чем развивать собственную доходную базу. Поэтому необходимо дополнительно стимулировать тех получателей выравнивающих дотаций из федерального бюджета, которые демонстрируют улучшение финансового состояния консолидированного бюджета в течение нескольких последних отчетных лет. То есть стимулирующие дотации распределяются по фактическим данным об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ, в отличие от выравнивающих, которые распределяются в зависимости от потенциальных возможностей территориальных органов власти на конкретной территории.

Согласно предлагаемой методике в качестве поощрения за улучшение финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ регион получает стимулирующую дотацию. В качестве главного критерия при определении объема стимулирующей дотации *i*-му субъекту РФ нами предлагается сводный стандартизованный показатель финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ, методика расчета которого была опубликована ранее [1].

Сводный стандартизованный показатель финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ агрегирует влияние четырнадцати бюджетных коэффициентов, объединенных в три группы:

— коэффициенты, характеризующие степень реальной (де)централизации управления в сфере бюджетных доходов (группа коэффициентов финансовой (не)зависимости);

— коэффициенты, характеризующие направленность бюджетной политики территориальных органов власти в сфере бюджетных расходов;

— коэффициенты, характеризующие соотношение элементов доходной и расходной частей бюджета (группа коэффициентов бюджетной устойчивости).

Общий объем стимулирующей части ФФПР не может быть определен аналогично объему компенсирующей части ФФПР Т3, т. е. исходя из потребности в доведении величины дотации до уровня предыдущего года. Более логично «привязать» объем $Т_{ст}$ к объему выравнивающей части ФФПР. Соотношение между ними целесообразно определять экспертным путем исходя из следующих соображений:

— политически принятая стратегия построения межбюджетных отношений в части горизонтального перераспределения за счет средств федерального бюджета, следствием которой является объем выделенного на эти цели финансирования;

— степень объективных (качественных) межрегиональных различий;

— динамика уровня горизонтальной несбалансированности бюджетной системы РФ.

В случае ярко выраженных объективных межрегиональных различий и существенного превышения доходных поступлений над расходными обязательствами федерального бюджета необходимо бóльшую часть средств ФФПР предоставлять в виде выравнивающих дотаций, т. е. в зависимости

от уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В то же время рост степени горизонтальной несбалансированности бюджетной системы РФ на субнациональном уровне говорит о снижении стимулов регионов к укреплению доходной базы и повышении эффективности использования бюджетных средств благодаря активным процессам горизонтального перераспределения.

Поэтому нами предлагается бóльшую часть ФФПР использовать для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Меньшую часть, но довольно существенную, использовать для борьбы с горизонтальной несбалансированностью бюджетной системы РФ на региональном уровне. Если объем стимулирующей части не должен превышать объема выравнивающей части, то главной задачей ФФПР в сложившейся в РФ ситуации останется выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

В рамках предлагаемой нами методики ФФПР должен состоять из двух частей в следующей пропорции:

— выравнивающая часть ФФПР (Т1+Т2) составляет 70 % общего объема ФФПР (распределяется между всеми регионами-реципиентами в зависимости от уровня их расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ);

— стимулирующая часть ФФПР ($Т_{ст}$) составляет 30 % общего объема ФФПР (распределяется между группой регионов-реципиентов, которые в течение последних нескольких лет улучшали финансовое состояние своего консолидированного бюджета).

Объем выравнивающей части ФФПР (Т1+Т2) рассчитывается Министерством финансов РФ. Пользуясь этими расчетами, получим, что объем стимулирующей части $Т_{ст}$ составит

$$Т_{ст} = (Т1 + Т2)\ 0{,}3/0{,}7.$$

Рассмотрим предлагаемую нами методику распределения дотаций из стимулирующей части ФФПР $Т_{ст}$.

Шаг 1. Подготовка исходных данных:

— данные о численности постоянного населения каждого субъекта РФ на начало года, предшествующего последнему отчетному году ($Ч_{i\,(m\text{-}1)}$)[1];

— данные об объемах выравнивающих дотаций из ФФПР в части (Т1+Т2), распределяемых между субъектами РФ в каждом периоде из трех лет, предшествующих текущему финансовому году (за m, (m-1), (m-2) годы, где m — последний отчетный период)[2];

— отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ за три года, предшествующие текущему финансовому году (за m, (m-1), (m-2) годы);

рассчитанные на основе данных Отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ сводные стандартизованные показатели (ССП) финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ за каждый период из трех лет, предшествующих текущему финансовому году, т. е. массив $ССП_{ij}$,

где $i = 1 \div n$;

n — число субъектов РФ;

$j = (m\text{-}2) \div m$;

m — последний отчетный финансовый год.

Шаг 2. Расчет показателя динамики бюджетного развития субъекта РФ за три года, предшествующие текущему финансовому году.

Векторный показатель динамики финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ представляет собой средневзвешенный темп роста сводного стандартизованного показателя финансового состояния консолидированного бюджета i-го субъекта РФ за три года, предшествующие текущему финансовому году. Он определяется по формуле

$$Т_{рССП i} = 0{,}4ССП_{i\,(m\text{-}1)} / ССП_{i\,(m\text{-}2)} + \\ + 0{,}6ССП_{im} / ССП_{i\,(m\text{-}1)},$$

где $Т_{рССП i}$ — векторный показатель динамики финансового состояния консолидированного бюджета i-го субъекта РФ;

$ССП_{im}$ — сводный стандартизованный показатель финансового состояния консолидированного бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году.

Взвешивающие коэффициенты 0,4 и 0,6 в формуле учитывают большую значимость показателей последних лет, чем предыдущих.

Шаг 3. Определение группы субъектов РФ, участвующих в распределении стимулирующих дотаций.

Для этого устанавливаем два фильтра, последовательно отсекающих («задерживающих») часть субъектов РФ, которые не могут претендовать на получение стимулирующей дотации в очередном финансовом году.

Первый фильтр. Претендовать на получение стимулирующей дотации из ФФПР не могут те субъекты РФ, которые являются донорами в процессе горизонтального перераспределения. Под донорами в данном контексте будем понимать

[1] Официальные расчеты Министерства финансов РФ объемов дотаций из ФФПР на очередной финансовый год и плановый период [2].

[2] Там же.

субъекты РФ, которые не получали выравнивающие дотации из ФФПР хотя бы два года из трех лет, предшествующих текущему финансовому году. То есть этот фильтр «не задержит» субъекты РФ, которые получали выравнивающие дотации из ФФПР в двух и трех годах из трех лет, предшествующих текущему финансовому году.

Второй фильтр. Эта совокупность субъектов РФ проверяется на соответствие условию второго фильтра. В распределении стимулирующих дотаций ФФПР не могут принимать участие регионы-реципиенты, у которых векторный показатель динамики финансового состояния консолидированного бюджета меньше либо равен единице:

$$Т_{рССП i} \le 1.$$

При включении второго фильтра в списке регионов-реципиентов останутся только субъекты РФ, улучшившие финансовое состояние своего консолидированного бюджета за три года, предшествующие текущему финансовому году. Исходные данные исключительно по этим субъектам РФ будут участвовать в дальнейших расчетах по предложенной нами методике.

Таким образом, второй фильтр «задержит» регионы-реципиенты, не улучшившие уровень финансовой независимости и бюджетной устойчивости, а также качество бюджетной политики в области расходов.

Шаг 4. Расчет величины стимулирующих дотаций для каждого из отобранных фильтрами субъектов РФ по формуле:

$$Т_{сті} = k_{рі}\, k_{чі}\, T_{ст},$$

где $k_{рі}$ — коэффициент относительного роста качества финансового состояния консолидированного бюджета i-го субъекта РФ; определяется по формуле:

$$k_{рі} = Т_{рССП i} / (У\, Т_{рССП i} / n);$$

$k_{чі}$ — коэффициент, учитывающий вес численности населения i-го субъекта РФ среди n субъектов РФ, присутствующих в выборке; определяется по формуле:

$$k_{чі} = Ч_i / (\Sigma\, Ч_i / n).$$

Расчеты на 2009 г. по данной методике показали, что для некоторых субъектов РФ величина стимулирующей дотации в разы превышает объем выравнивающей дотации из ФФПР. Поэтому распределение стимулирующих дотаций из федерального бюджета по предложенной методике способно стать мощным стимулом для регионов-реципиентов к улучшению направленности бюджетной политики в области расходов, уровня финансовой независимости и бюджетной устойчивости консолидированного бюджета субъекта РФ.

Литература

1. *Яшина Н. И., Емельянова О. В.* Методика оценки финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ// Финансы и кредит. 2008. № 40. С. 22 — 35.
2. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL:http://www1.minfin. ru.

Не успели оформить подписку на 2009 год?

Оформить подписку на журналы Издательского дома «Финансы и Кредит» можно с любого номера в редакции или в одном из агентств альтернативной подписки.

Полный список агентств альтернативной подписки можно посмотреть на сайте : www.financepress.ru.

Тел./факс: (495) 621-69-49, (495) 621-91-90

Http://www.fin-izdat.ru

E-mail: post@fin-izdat.ru