

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАКТИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ



БОРОВАЯ СВЕТЛАНА ЛЕОНИДОВНА

старший преподаватель

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего профессионального образования «Вологодский государственный университет»

E-mail: sveteta35@rambler.ru

В статье поднимается одна из актуальнейших проблем в бюджетной системе региона – повышение эффективности распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. Обосновывается необходимость новых методологических подходов к оценке эффективности межбюджетных отношений в регионах. Показано, что сложившийся в настоящее время порядок распределения межбюджетных трансфертов имеет ряд существенных недостатков. Акцентировано внимание на использовании межбюджетных трансфертов для стимулирования развития муниципальных образований. Предложены авторские методологические подходы к анализу эффективности распределения межбюджетных трансфертов исходя из реализации выравнивающей и стимулирующей функций. На основе применения авторской методики выявлены основные проблемы в организации межбюджетных отношений в Вологодской области. Обозначены направления совершенствования распределения межбюджетных трансфертов в регионе с целью стимулирования экономического развития муниципальных образований и снижения внутрорегиональной дифференциации.

Межбюджетные трансферты, местные бюджеты, межбюджетные отношения, эффективность.

К числу острейших проблем российской экономики, возникших в прошлом и оказывающих инерционное воздействие на развитие страны и ее регионов, следует отнести проблему неоднородности социально-экономического пространства России. Уменьшение дифференциации уровня социально-экономического раз-

вития территорий становится одной из приоритетных задач развития отдельных регионов и России в целом.

Существенный разрыв в развитии муниципальных образований затрудняет проведение единой региональной социально-экономической политики, формирование региональных и национального

рынков. Также возрастает опасность возникновения социальных конфликтов и экономических кризисов. Указанные риски делают необходимыми поиск и исследование доступных и эффективных механизмов стимулирования развития наиболее проблемных территорий. К числу таких следует отнести систему межбюджетных трансфертов, которая представляет собой совокупность различных форм перераспределения финансовой помощи территориальным бюджетам. В настоящее время бюджетным законодательством в Российской Федерации предусматривается выделение следующих межбюджетных трансфертов:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;

- субсидии для софинансирования целевых расходов местных бюджетов;

- субвенции, предназначенные для финансирования переданных государственных полномочий;

- другие межбюджетные трансферты.

Основы современного трансфертного механизма России были заложены еще в 1994 году. С момента появления и фактически до настоящего времени трансфертный механизм подвергался многочисленной и острой критике, основное содержание которой сводится к тому, что этот механизм создает условия для «иждивенческих настроений», не вызывает заинтересованности в собственном развитии у отсталых территорий и приводит к отвлечению финансовых ресурсов из экономически сильных территорий, сдерживая и их развитие¹. С определенной периодичностью в сложившийся механизм

распределения финансовой помощи вносятся изменения. Очевидно, что решение в политике выравнивания только текущих задач делает циклический возврат к исходному состоянию системы неизбежным. Изучая историю организации межбюджетных отношений в России, можно установить и сроки таких циклов, составляющие три – четыре года.

Все недостатки сформированного в России трансфертного механизма особенно остро проявились в период общеэкономического кризиса, в том числе и в условиях кризиса 2008 – 2009 гг. Так, бюджет Вологодской области в 2009 году потерял около 70% налоговых доходов. Сложившийся на тот момент порядок распределения финансовой помощи не обеспечил возмещение таких потерь. Поддерживая необходимый уровень финансирования социальных расходов, Правительство области вынуждено было обратиться к привлечению кредитов, что привело к значительному росту рисков в управлении финансовыми ресурсами региона². Снижение таких рисков требует изменений в сложившемся в стране и регионах порядке распределения межбюджетных трансфертов.

В настоящее время значительные полномочия по регулированию распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Так, региональные органы власти вправе корректировать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, устанавливая дополнительные нормативы отчисления федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. В Вологодской области этот инструмент используется достаточно активно. Даже если какие-то аспекты рас-

¹ Левина В. В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы. – 2010. – № 11. – С. 19–22.

² Материалы Департамента финансов Вологодской области. Бюджет Вологодской области. Итоги 2009 года. – Вологда, 2010. – 72 с.

пределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям установлены федеральным законодательством, для субъектов Федерации предусматривается возможность выбора одного из нескольких вариантов. Таким образом, от того, в какой мере региональные органы власти используют предоставляемые им возможности по распределению финансовой помощи муниципалитетам, во многом зависит развитие муниципальных образований и региона в целом.

Изучая систему межбюджетных трансфертов, следует отметить, что финансисты традиционно выделяют две основные их функции: выравнивающую и стимулирующую. Выравнивающая функция межбюджетных трансфертов предполагает выравнивание бюджетной обеспеченности территорий (муниципальных образований), обеспечение равномерного доступа граждан к гарантированному набору государственных услуг на всей территории страны. Роль стимулирующей функции заключается в поощрении реализации экономических, социальных и политических реформ нижестоящими органами власти на своей территории, стимулировании социально-экономического развития муниципальных образований.

В России в течение длительного периода времени наблюдается преобладание выравнивающей функции, что признается и разработчиками данного механизма. Такая ситуация отмечается как представителями академических кругов, так и практиками. Игудин Альберт Григорьевич (один из авторов сложившейся в настоящее время системы межбюджетных трансфертов) отметил: «Основная цель распределения финансовой помощи – выравнивание объективно сложившихся различий в бюджетной обеспеченности регионов. Создание стимулов для экономического развития и наращивания собственных бюджетных доходов... должно

обеспечиваться» другими средствами региональной политики. Однако с данным утверждением вряд ли можно согласиться. Решая задачу бюджетного выравнивания в текущем периоде, межбюджетные трансферты поддерживают «иждивенческие» настроения муниципальных образований и тем самым снижают отдачу от применения этих самых других средств региональной политики.

Очевидно, что правила предоставления финансовой поддержки муниципальным образованиям объективно и независимо от того, преследуют или нет авторы этих правил цель воздействия на социально-экономическое развитие территорий, во-первых, формируют положительные либо отрицательные стимулы для местных властей, касающиеся развития экономического и налогового потенциала муниципального образования; во-вторых, играют заметную роль в создании условий для внутрирегионального выравнивания или внутрирегиональной асимметрии.

Таким образом, становится очевидным, что современная социально-экономическая ситуация в России, ее территориях требует дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений, в первую очередь с целью выполнения ими стимулирующей функции.

Формирование новых условий, методов и форм представления финансовой поддержки муниципальным образованиям требует предварительной оценки эффективности сложившегося в регионе трансфертного механизма.

В целом эффективность трансфертного механизма региона проявляется в том, насколько действующая система перераспределения бюджетных ресурсов способствует развитию каждого муниципального образования и региона в целом. При этом развитие межбюджетных отношений выражается не только и не столько в показателях, характеризующих состоя-

ние бюджетной системы или бюджетную обеспеченность территорий, сколько в показателях развития экономики и социальной сферы отдельных муниципальных образований, в показателях уровня и качества жизни граждан.

Оценка эффективности трансфертного механизма региона является достаточно сложной задачей; здесь возникает ряд методологических и организационных проблем:

- во-первых, показатели, отражающие затраты и результаты при оценке эффективности межбюджетных трансфертов, выражены, как правило, в несопоставимых показателях;

- во-вторых, оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов осложняется возникающим эффектом замещения, когда предоставление дополнительных целевых средств может привести к сокращению финансирования данных расходов за счет собственных поступлений местных бюджетов;

- в-третьих, оценке эффективности трансфертного механизма препятствует и такое явление, как эффект наложения, т. е. когда результат зависит не только от участников межбюджетных отношений, но и от других экономических субъектов;

- в-четвертых, существует определенный временной лаг между принятием решений о предоставлении межбюджетных трансфертов и возникновением эффекта от их применения, связанного с изменением социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.

Несмотря на указанные проблемы, оценка эффективности трансфертного механизма региона все же возможна. Предлагаемая методика оценки основана на анализе степени реализации целевых функций межбюджетных трансфертов: выравнивающей и стимулирующей.

Реализация выравнивающей функции межбюджетных трансфертов может

быть оценена на основе системы финансовых показателей, характеризующих уровень сбалансированности местных бюджетов: уровень бюджетного дефицита до и после предоставления межбюджетных трансфертов, доля безвозмездных перечислений в доходах местных бюджетов, соотношение целевых и нецелевых трансфертов, обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами собственных обязательств муниципалитета, обеспеченность переданных на муниципальный уровень государственных полномочий целевыми субвенциями, муниципальный долг на душу населения, долговая емкость бюджета, долговая емкость местных бюджетов и т. п. Преимущественно такому подходу к оценке эффективности организации межбюджетных отношений посвящена работа коллектива авторов³.

Оценивая с указанных позиций систему межбюджетных трансфертов в Вологодской области, можно сделать следующие выводы. Сложившаяся практика распределения финансовой помощи в регионе, так же как и в России в целом, ориентирована преимущественно на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Существенно улучшается ситуация в регионе в результате реформирования межбюджетных отношений в 2010 – 2011 гг. В этот период возрастает доля налоговых доходов (поступлений по налогу на доходы физических лиц), что свидетельствует о росте финансовой автономии муниципалитетов. Однако при этом сокращается доля нецелевых межбюджетных трансфертов, выделяемых из областного бюджета.

³ Силуанов А. Н., Стародубровская И. В., Назаров В. С. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5–22.

Разработанный авторами указанной статьи подход может быть дополнен. В качестве индикаторов оценки полноты и эффективности реализации выравнивающей функции трансфертного механизма региона предлагается использовать показатели, характеризующие степень дифференциации территорий по основным параметрам социально-экономического развития. Методика такого анализа более подробно рассмотрена нами в работе⁴. В рамках исследования эффективности распределения межбюджетных трансфертов в регионе проведен анализ вариации показателей достигнутого уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области. В ходе анализа на основе данных Федеральной службы государственной статистики⁵ рассчитаны коэффициенты, характеризующие размах и интенсивность вариации основных социально-экономических показателей (таблица).

Оценка внутрирегиональной дифференциации Вологодской области за 2007 – 2012 гг. на основе интегрального показателя социального, экономического и финансового развития муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что существующий механизм распределения финансовой помощи не снижает, а повышает дифференциацию городов и районов области. Особенно следует отметить растущий разрыв муниципалитетов по социальным и экономическим показателям. Вместе с тем очевидно, что создание устойчиво растущей региональной экономики невозможно без решения проблем выравнивания различий по уровню развития муниципальных образований, результатом чего должно стать после-

довательное приближение показателей благосостояния населения и экономического развития в худших (по этим показателям) муниципалитетах по крайней мере к среднему по региону уровню.

Стимулирующая функция трансфертного механизма заключается в формировании условий организации финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями, направленных на создание условий для роста их финансовой самостоятельности, прежде всего, за счет развития доходного потенциала муниципального образования. Оценка динамики изменения основных социально-экономических показателей в муниципальных образованиях Вологодской области свидетельствует о том, что муниципалитеты, получившие наибольший объем межбюджетных трансфертов, развиваются значительно медленнее и не достигают среднего по области уровня изменений. Это позволяет сделать вывод, что сложившийся в области механизм распределения финансовой помощи муниципальным образованиям содержит в себе значительные элементы торможения и дестимулирования наращивания собственных налоговых доходов муниципалитетов. Муниципальные образования, получившие наибольший объем межбюджетных трансфертов, демонстрируют наименьшие темпы роста показателей социально-экономического развития.

Таким образом, возникает необходимость в разработке методики распределения финансовой помощи на региональном уровне с учетом влияния на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Необходимо учитывать в процессе бюджетного выравнивания не только доходы бюджета, но и денежные средства, поступившие в данную территорию из других источников.

В условиях централизации налоговых полномочий, налоговых доходов и условий неналоговых доходов уменьшение

⁴ Боровая С. Л., Губанова Е. С. Методика оценки дифференциации социально-экономического развития региона // Регионоведение. – 2008. – №1 (62). – С. 77–85.

⁵ Сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>

Таблица. Дифференциация муниципальных образований Вологодской области по социально-экономическим показателям развития

Экономические, финансовые и социальные показатели	Период	Показатели размаха и интенсивности вариации		
		Коэффициент осцилляции	Коэффициент вариации	Коэффициент асимметрии
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами предприятий муниципального образования на одного жителя	2007 г.	3,72	0,69	2,25
	2012 г.	4,03	0,81	2,33
Сальдированный финансовый результат деятельности предприятий на 1 жителя	2007 г.	19,28	3,47	5,17
	2012 г.	29,69	5,16	5,22
Инвестиции в основной капитал на одного жителя	2007 г.	2,49	0,72	1,45
	2012 г.	4,83	1,17	2,45
Расходы местного бюджета на одного жителя	2007 г.	0,94	0,21	1,4
	2012 г.	0,92	0,23	0,98
Собственные доходы бюджета на душу населения	2007 г.	3,08	0,67	1,61
	2012 г.	1,91	0,46	1,13
Удельный вес межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов местного бюджета	2007 г.	1,57	0,50	-0,78
	2012 г.	1,17	0,34	-0,42
Уровень зарегистрированной безработицы	2007 г.	3,09	0,57	2,07
	2012 г.	1,45	0,35	-0,42
Средняя заработная плата в процентах к прожиточному минимуму	2007 г.	1,49	0,29	2,31
	2012 г.	1,25	0,25	2,2
Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций	2007 г.	1,49	0,29	2,31
	2012 г.	1,26	0,25	2,3

объемов межбюджетных трансфертов ведет к абсолютному уменьшению бюджетной емкости муниципальных образований. Для совершенствования механизма межбюджетного регулирования развития территорий региона необходимо:

1) объединение всех дотаций в одном фонде, распределение средств которого будет направлено исключительно на выравнивание вертикальной несбалансированности бюджетной системы региона;

2) отказ от дополнительных выравнивающих механизмов за счет повышения эффективности распределения необусловленной финансовой помощи;

3) замена узкоспециализированных целевых трансфертов (в первую очередь субсидий) целевыми блочными транс-

фертами на финансирование определенных направлений деятельности без жестких условий расходования получаемых средств;

4) сокращение практики передачи на муниципальный уровень государственных полномочий.

Реализация рассмотренных направлений системного реформирования трансфертного механизма должна обеспечить создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между различными уровнями власти, способствующей саморазвитию муниципальных образований на основе сочетания основополагающих принципов функционирования общественных финансов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Боровая, С. Л. Методика оценки дифференциации социально-экономического развития региона [Текст] / С. Л. Боровая, Е. С. Губанова // Регионоведение. – 2008. – № 1 (62). – С. 77–85.
2. Левина, В. В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне [Текст] / В. В. Левина // Финансы. – 2010. – № 11. – С. 19–22.
3. Материалы Департамента финансов Вологодской области. Бюджет Вологодской области. Итоги 2009 года [Текст]. – Вологда, 2010. – 72 с.
4. Сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>
5. Силуанов, А. Н. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / А. Н. Силуанов, И. В. Стародубровская, В. С. Назаров // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5–22.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Боровая Светлана Леонидовна – старший преподаватель. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Вологодский государственный университет». Россия, 160002, г. Вологда, ул. Гагарина, д. 81. E-mail: svetta35@rambler.ru. Тел.: (8172) 53-19-44.

Borovaya S.L.

ALLOCATION OF INTERBUDGETARY TRANSFERS IN THE VOLOGDA OBLAST: PRACTICE AND EFFICIENCY

The article raises one of the most urgent issues in the budgetary system of the region – increase in the efficiency of interbudgetary transfers, allocated to municipalities. It substantiates the necessity of new methodological approaches to the assessment of effective interbudgetary relations in the regions. It reveals that the present order of distribution of interbudgetary transfers has some significant drawbacks. The work draws attention to the use of interbudgetary transfers stimulating development of municipalities. It proposes author's methodological approaches to the analysis of efficiency of allocated interbudgetary transfers on the basis of the implementation of levelling and stimulating functions. The author's method helps to identify critical problems in the management of interbudgetary relations in the Vologda Oblast. The study proposes the ways to improve distribution of interbudgetary transfers in the region to stimulate economic development of municipalities and reduce interregional differentiation.

Interbudgetary transfers, local budgets, interbudgetary relations, efficiency.

REFERENCES

1. Borovaya S. L., Gubanova E. S. Metodika otsenki differentsiatsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona [The Method to Evaluate the Differentiation of Socio-Economic Development of the Region]. *Regionologiya* [Regionology], 2008, no. 1 (62), pp. 77–85.
2. Levina V. V. Realizatsiya stimuliruyushchei funktsii mezhbyudzhethnogo regulirovaniya na regional'nom urovne [Implementation of the Incentive Function of Interbudgetary Control at the Regional Level]. *Finansy* [Finance], 2010, no. 11, pp. 19–22.
3. *Materialy Departamenta finansov Vologodskoi oblasti. Byudzhet Vologodskoi oblasti. Itogi 2009 goda* [Materials of the Finance Department of the Vologda Oblast. The Vologda Oblast Budget. The results of 2009]. Vologda, 2010. 72 p.
4. *Sait Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki* [Website of the Federal State Statistics Service]. Available at: <http://www.gks.ru>

5. Siluanov A. N., Starodubrovskaya I. V., Nazarov V. S. Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti mezhhbyudzhethnykh otnoshenii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Methodological Approaches to the Assessment of the Efficiency of Interbudgetary Relations in the RF Subjects]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2011, no. 1, pp. 5–22.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Borovaya Svetlana Leonidovna – Senior Teacher. Federal State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education the Vologda State University. 81A, Gagarin Street, Vologda, 160002, Russia. E-mail: svetta35@rambler.ru. Phone: +7(8172) 53-19-44.