

УДК 336.14

DOI: 10.34670/AR.2020.97.22.010

Совершенствование дотационного выравнивания бюджетной обеспеченности с использованием эффекта масштаба

Кулакова Надежда Васильевна

Директор,
Департамент государственных закупок и управления проектной деятельностью,
Министерство автомобильных дорог Чеченской Республики,
364024, Российская Федерация, Грозный, ул. Шерипова, 32;
e-mail: nkulakowa@inbox.ru

Аннотация

Устойчивое развитие бюджетной системы федеративного государства зависит от множества составляющих критериев, среди которых огромное значение играет сбалансированность бюджетной системы и обеспеченность региональных бюджетов доходными источниками для оперативного покрытия расходных обязательств. Российская Федерация на протяжении последних лет сохраняет относительную устойчивость бюджетной системы, однако определенные проблемные аспекты сохраняются, среди которых – дотационность региональных бюджетов и высокий разрыв по уровню доходов и объемом расходов территориальных бюджетов. В связи с этим, особую актуальность приобретают вопросы по поиску направлений повышения уровня бюджетной обеспеченности с использованием различных инструментов по регулированию межбюджетных отношений. В статье представлены основные проблемы существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности с использованием дотаций в качестве нецелевого трансферта. Рассмотрены основные преимущества зарубежной практики бюджетного выравнивания. Проведена оценка переменных для определения расходных обязательств бюджета региона и определены недостающие критерии. Выявлены особенности такого элемента финансового регулирования как эффект масштаба. Предложены возможности использования эффекта масштаба в механизме бюджетного выравнивания России для повышения уровня сбалансированности бюджетной системы страны.

Для цитирования в научных исследованиях

Кулакова Н.В. Совершенствование дотационного выравнивания бюджетной обеспеченности с использованием эффекта масштаба // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 7А. С. 83-91. DOI: 10.34670/AR.2020.97.22.010

Ключевые слова

Бюджетная система, дотации, межбюджетные отношения, дотационность, депрессивный регион, выравнивание бюджетной обеспеченности.

Введение

Сбалансированность бюджетной системы зависит от уровня обеспеченности территориальных бюджетов доходными источниками для осуществления расходных обязательств территориальными органами власти. Отечественное бюджетное устройство на протяжении долгих лет сталкивается с проблемой дотационности территориальных бюджетов, решение которой зависит от качества механизма межбюджетного выравнивания. Анализ уровня сбалансированности региональных бюджетов последних лет показывает усиление степени зависимости от федеральных трансфертов в форме дотаций. Доля дотаций в доходах региональных бюджетов в размере свыше 25% за последние три года прослеживается в 19 субъектах страны, из которых в 10 дотационность (отношение объема предоставленных дотаций к общему объему собственных доходов) составляет выше 40% [Таштамиров, 2020, 1115].

Для сглаживания региональной бюджетной дифференциации по уровню обеспеченности используется межбюджетное выравнивание: горизонтальное и вертикальное. Основную роль в данном процессе играет нецелевая дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности [Тимушев, 2016, 16]. Указанный вид безвозмездной помощи способствует планомерному снижению разрыва между регионами, имеющими достаточный или умеренный уровень сбалансированности и регионами, которые могут быть отнесены к реципиентам или депрессивным территориям страны. Главный механизм, который осуществляет регулирование указанного процесса – методика выравнивания бюджетной обеспеченности по средствам дотаций.

Основной проблемой в методике расчёта бюджетной обеспеченности региональных бюджетов в целях выравнивания остается адекватная оценка дифференциации расходных обязательств мезоуровня в расчете душу населения. Решение данной проблемы требует учета различных факторов, которые позволяют соизмерять стоимость бюджетной услуги для различных регионов на одного жителя. С другой стороны, важно результативно оценить влияние подобных факторов на стоимость услуги. При этом необходимо соблюсти баланс интересов при оценивании, как со стороны региональной бюджетной политики, так и со стороны федерального центра.

Основная часть

Сложность подходов к данной проблематике приводит к тому, что представители экспертного сообщества из сферы межбюджетных отношений рекомендуют вовсе не учитывать оценку бюджетных расходов, используя подушевой налоговый потенциал для проведения выравнивания [Boadway, Shah, 2007, 545].

При этом в странах с федеративным устройством (Германия [Vandernoot, 2014], Канада [Nadeau, 2014]) различия в расходных обязательствах играют важную роль в распределении межбюджетных трансфертов и проведении бюджетной, фискальной политик. В частности, опыт Канады интересен тем, что территориальные образования на севере страны, обладая особенностями не свойственными для прочих публично-правовых образований, получают бюджетные трансферты по иной методике. Подобные различия объясняются наличием разных условий развития таких регионов.

Немецкая практика бюджетного выравнивания основывается на принципе постоянной численности населения территориального образования и ее площади, что позволяет регионам с

большим населением получать дополнительное финансирование.

Практика России в этом смысле намного сложнее, что выражается в бóльшей дифференциации регионов по своему социально-экономическому развитию, их повышенной асимметрии и значительным количеством [Tavbulatova и др., 2019, 1665].

Открытым вопросом остается одновременное решение двух задач: с одной стороны, важно уменьшить уровень дифференциации бюджетов субъектов по их обеспеченности [Бухарский, Лавров, 2017, 19], а с другой стороны разработать такой механизм стимулирования внутренне регионального развития, что позволит наращивать налоговый потенциал [Дерюгин, 2016, 180]. Исходя из этого, методика выравнивания бюджетной обеспеченности систематически подвергается изменениям и трансформациям.

Недостаточно раскрытым является потенциал использования переменной эффекта масштаба при проведении выравнивания, что может служить прозрачным и объективным поправочным коэффициентом, сглаживающим величину дифференциации мезоуровня. В экономике эффектом масштаба определяется процесс экономии в производстве, когда долгосрочный рост выпуска продукции сопровождается сокращением средних издержек производства [Макконел, Брю, 1992, 399].

Если применять данный термин в бюджетной политике по управлению расходами, то под эффектом масштаба следует подразумевать два аспекта. Во-первых, при росте численности постоянного населения территориального образования снижается размер удельных расходов на управление. Во-вторых, если в крупных городах инфраструктурные объекты имеют бóльший охват обслуживания населения, то соответственно занижены подушевые бюджетные расходы.

Российская практика расчета индекса бюджетных расходов использует эффект масштаба в распределении дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации:

$$K_j^M = \alpha + \beta / N_j \quad (1)$$

где:

N_j – численность постоянного населения в муниципальном образовании;

α и β – имеющие положительные значения постоянные коэффициенты.

Формула (1) может иметь модифицированный вид при использовании в расчете средней численности населения по всем муниципальным образованиям:

$$K_j^M = \alpha + (1 - \alpha) \times N_{cp} / N_j \quad (2)$$

где:

N_{cp} – среднее значение постоянной численности населения всех рассматриваемых муниципалитетов;

α – коэффициент в интервале 0,5-0,9.

Для более эффективного регулирования межбюджетных отношений приведенная формула выступает рекомендацией органам власти местного самоуправления и субъектов Федерации [8]. В рамках рекомендации указывается, что формула (2) может использоваться в расчетах значений, которые учитывают дифференциацию доли расходов бюджета, в рамках этапов бюджетного процесса, разрешения вопросов налоговой политики, управления имуществом и прочих аспектов муниципального управления.

Также рассматриваемая формула применяется в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов страны с помощью выявления размеров расходов, признанных неэффективными:

$$K_j^M = 0,75 + 0,05N_{cp}/N_j \quad (3)$$

Помимо приведенных выше примеров на практике применяется еще несколько вариаций использования формулы (2) с изменением расчетных переменных: количества поселений в рассматриваемом муниципалитете, площади территориальных образований и тд. Более сложной вариацией коэффициента масштаба является расчет, который одновременно оценивает влияние двух составляющих: численности населения и количества населенных пунктов в рассматриваемом муниципалитете.

Таким образом, при решении вопросов межбюджетных отношений, которые складываются между субъектами Федерации и муниципальными образованиями в рамках распределения выравнивающих дотаций, используется корректирующий коэффициент эффекта масштаба, хотя и не в полном объеме. Но при этом, методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов подобной корректировки не подразумевает. Как и отмечалось ранее, игнорирование дифференцированных колебаний мезоуровня при реализации бюджетной политики по регулированию межбюджетных отношений и доведению депрессивных регионов до минимальной сбалансированности не обеспечит достижения эффективного выравнивания их бюджетной обеспеченности.

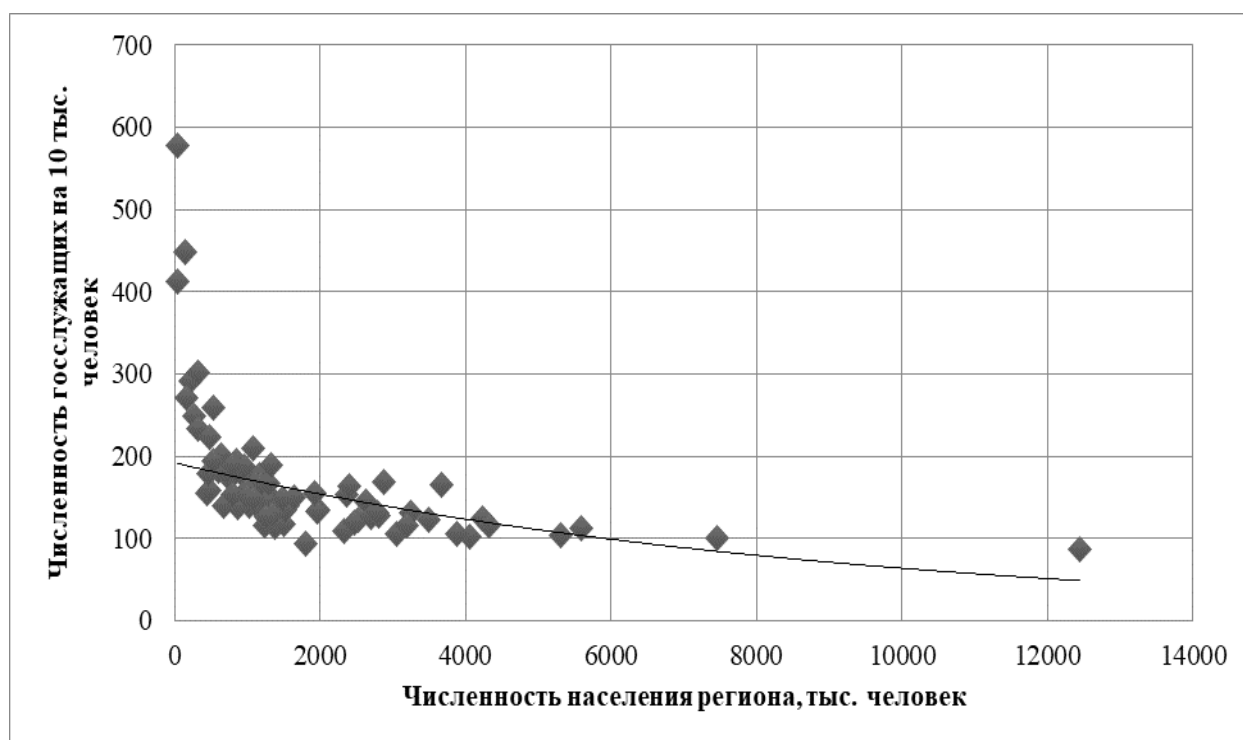
Конечно, в этой связи, остается открытым вопрос наличия эффекта масштаба и его целесообразности при выравнивании бюджетов регионов. Для решения данной проблемы необходимо определить величину взаимовлияния подушевых бюджетных расходов и постоянной численности населения рассматриваемых регионов. Однако существует несколько барьеров в объективном разрешении указанной задачи. Во-первых, целью существующей Методики выравнивания не является достижение полной обеспеченности регионов с высоким и средним уровнем дотационности ($ИБО_j=1$), что затрудняет прогнозирование расчетных объемов расходов. Во-вторых, для определения реального уровня расходов бюджета региона используется множество показателей, среди которых результаты дотационного выравнивания, что также создает барьеры, поскольку расчетная бюджетная обеспеченность не стремится к единице, а ее минимальному средневзвешенному значению. В-третьих, помимо выравнивающих дотаций фактический уровень бюджетных расходов определяется с учетом иных трансфертов, субсидий и субвенций, методика распределения которых по регионам выравнивание не предполагает.

Таким образом, применение в методике выравнивания некоторого условного индекса дефлятора, без привязки к достижению БО равной единице, не позволит скорректировать выравнивание с учетом региональной дифференциации.

Другим проблемным аспектом препятствий к решению проблемы оценки взаимовлияния подушевого уровня бюджетных расходов и численности населения выступает размытость расходов, отраженных в отчете об исполнении бюджетов. Поскольку в рассматриваемом случае речь идет о расходах на управление, то становится проблематичным выявить все управленческие расходы наиболее корректным образом из бюджетной отчетности. В основном расходы на управление отражены в разделе бюджетной классификации «Общегосударственные

вопросы», но при этом, данный раздел не является исчерпывающим для всех управленческих расходов. Например, в функциональной классификации расходов на «Здравоохранение», «Образование» и тд включены расходы на содержание органов государственной власти, часть которых относится к управленческой функции.

Исходя из представленной проблематики, не учитывая величину бюджетных расходов, адекватным решением видится использование такого показателя, который выражает реальную потребность региона в денежных ресурсах, но не является финансовым. Рассматриваемая методика направлена на выявление реального объема расходов регионального бюджета управленческой функции, соответственно за основу предлагается использовать штат сотрудников в органах государственной власти региона. В связи с этим для оценки влияния эффекта масштаба на объем бюджетных расходов целесообразно выявить взаимовлияние между численностью госслужащих на каждые 10 тысяч человек соответствующего региона и постоянной численностью населения (рис. 1).



Источник: рассчитано автором по данным Росстата

Рисунок 1 - взаимовлияние между численностью госслужащих на каждые 10 тысяч человек и постоянной численностью населения соответствующего региона

На рисунке 1 представлены данные за период 2013-2019 гг., которые были рассчитаны по численности населения регионов России и численности госслужащих как средневзвешенные значения рассматриваемого периода. Результаты анализа отражают наличие взаимовлияния численности госслужащих и постоянной численности населения регионов. В итоге можно сказать, что в регионах с наименьшей численностью постоянного населения отношение госслужащих на 10 тыс. человек значительно выше, чем в субъектах с высоким постоянным населением. Результаты расчета показывают, что эффект масштаба играет существенную роль в рассматриваемых показателях.

Для определения коэффициента масштаба необходимо применить формулу, отражающую взаимовлияние штата госслужащих от численности населения региона:

$$P10_j = \alpha_0 H_j + \alpha_1 \quad (4)$$

где:

$P10_j$ – численность госслужащих на каждые 10 тысяч человек населения соответствующего региона.

Далее необходимо скорректировать формулу на бюджетную обеспеченность региона:

$$P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/H_j + \alpha_2 BO_j \quad (5)$$

Под бюджетной обеспеченностью (БО) в данном случае подразумевается не индекс бюджетной обеспеченности, а соотношение подушевых доходов консолидированного бюджета субъекта к стоимостной оценке общественного потребления ресурсов региональной экономики – стоимости необходимый ресурсов для потребления:

$$BO_j = (ДКБ_j/H_j)/(ДКБ/H)/ИРП_j \quad (6)$$

где:

ДКБ_j – общий объем доходов соответствующего консолидированного бюджета субъекта;

ДКБ – доходы консолидированного бюджета субъектов России;

H – численность населения России;

ИРП_j – индекс расходов на потребляемые ресурсы соответствующего региона.

В качестве индекса расходных потребностей региона можно использовать скорректированный на уровень заработной платы соответствующего региона показатель – индекс бюджетных расходов. Он применяется в формуле расчета бюджетной обеспеченности при выравнивании дотаций.

Резюмируя приведенные подходы к определению формулы для коэффициента масштаба, получим следующий вид

$$K_j^M = (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j) \times \sum_{j=1}^J H_j / \sum_{j=1}^J H_j (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j) \quad (7)$$

Параметры α_0 , α_1 , α_2 могут быть определены регрессионным уравнением $P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/H_j + \alpha_2 BO_j$ (5).

Полученные результаты K_j^M применяются в расчете бюджетной обеспеченности, а именно производится корректировка его знаменателя (индекса бюджетных расходов) на коэффициент масштаба. После чего результаты бюджетной обеспеченности дотационных регионов будут приближены к адекватным значениям, так как будут отражать эффект масштаба с учетом численности населения, ресурсных потребностей региона на обеспечение расходных обязательств и численности работников органов государственной власти.

Заключение

Предлагаемые меры по включению в методику выравнивания бюджетной обеспеченности коэффициента масштаба позволят рационализировать порядок определения недостаточного объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности и более эффективно распределять дотируемые средства.

Таким образом, резюмируя предлагаемые направления трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов, можно сделать следующий комплексный вывод.

Во-первых, при расчете индекса бюджетных расходов регионов, важно корректировать итоговый результат на коэффициент масштаба, чтобы учесть все переменные, влияющие на стоимость бюджетных услуг, исходя из высокой дифференциации мезоуровня России (формула (7)).

Во-вторых, после указанной корректировки определять индекс бюджетной обеспеченности не как соотношение относительных показателей в виде индекса налогового потенциала и индекса расходов соответствующего бюджета, а как отношение в абсолютном выражении налогового потенциала по всем налогам, исключив льготы и расчетных объемов расходных обязательств бюджета, скорректированных на коэффициент масштаба. Полученный результат бюджетной обеспеченности будет аналогом «рентабельности» бюджета в виде значения менее 1.

В-третьих, дальнейшее выравнивание должно основываться на доведении значения бюджетной обеспеченности региона до 1.

В-четвертых, по всем регионам рассчитывается недостаточный объем на выравнивание обеспеченности и, исходя из полученных результатов, формируется Фонд финансовой поддержки регионов. Объем Фонда в данном случае будет отражать реальную потребность регионов в дотируемых средствах, а не формироваться исходя из корректировки на индекс потребительских цен.

В-пятых, распределение дотаций производится в один этап, и расчетная бюджетная обеспеченность дотационных регионов доводится не до минимального средневзвешенного значения среди субъектов страны, а до 1.

Таким образом, предлагаемая модифицированная методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов позволит комплексно и адекватно оценивать реальную нужду в дополнительном финансировании для покрытия полного объема расходных обязательств и нивелирует погрешность в неэффективном распределении дотируемых средств, тем самым направив требуемый объем трансфертов в сбалансированность бюджетной системы страны.

Библиография

1. Boadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank, 2007. P. 575.
2. Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories / Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.
3. Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Frolova I.V., Kulakova N.V., Makhmudov Kh.A. Defining approaches to determining nature of subsidized regional budgets and its typology // В сборнике: The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS. Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. Conference Chair(s): Bataev Dena Karim-Sultanovich - Doctor of Engineering Sciences, professor,

- director of the Complex Scientific Research Institute n. a. H.I. Ibragimov of the Russian Academy of Sciences. – 2019. – С. 1663-1668.
4. Vandermoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity / Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>
 5. Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.
 6. Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. 2016. № 6. С. 170–191.
 7. Макконнелл К. Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. — М.: Республика, 1992. — Т. 2. — С. 398. — 400 с.
 8. Письмо Минфина России от 31 декабря 2014 г. № 06-04-11/01/69500 «О Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях».
 9. Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики, 2018г.
 10. Таштамиров М.Р. Идентификация дотационности территориальных бюджетов и их типологизация // Финансы и кредит. – 2020. – Т. 26. – № 5 (797). – С. 1099-1117.
 11. Тимушев Е.Н. Дотации на выравнивание: совершенствование методики распределения // Финансы. – 2016. – № 6. – С. 13-17.

Improved subsidy equalization of budgetary provision using economies of scale

Nadezhda V. Kulakova

Director,
Department of Public Procurement and Project Management,
Ministry of Roads of the Chechen Republic,
364024, 32, Sheripova st., Grozny, Russian Federation;
e-mail: nkulakowa@inbox.ru

Abstract

The sustainable development of the budgetary system of the federal state depends on many constituent criteria, among which the balance of the budgetary system and the provision of regional budgets with revenue sources for the prompt payment of expenditure obligations are of great importance. The Russian Federation had maintained the relative stability of the budgetary system over the past years, but certain problematic aspects remained, including the subsidization of regional budgets and the high income and expenditure gap between territorial budgets. In this regard, issues on finding ways to increase the level of budgetary provision using various tools for regulating inter-budget relations are of particular relevance. The article presents the main problems of the existing method of equalizing budget security using subsidies as a non-earmarked transfer. The main advantages of foreign practice of budget leveling are considered. An evaluation of the variables for determining the expenditure obligations of the budget of the region was carried out and the missing criteria were identified. The features of such an element of financial regulation as economies of scale have been identified. The possibilities of using economies of scale in the mechanism of budget equalization of Russia to increase the level of balance of the country's budget system are proposed.

For citation

Kulakova N.V. (2020) Sovershenstvovanie dotatsionnogo vyравnivaniya byudzhethnoi obespechennosti s ispol'zovaniem efekta masshtaba [Improved subsidy equalization of budgetary provision using economies of scale]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (7A), pp. 83-91. DOI: 10.34670/AR.2020.97.22.010

Keywords

Budget system, subsidies, inter-budget relations, subsidization, depressed region, equalization of budget security.

References

1. Boadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank, 2007. Pp. 575.
2. Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories / Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.
3. Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Frolova I.V., Kulakova N.V., Makhmudov Kh.A. Defining approaches to determining nature of subsidized regional budgets and its typology // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS. Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. Conference Chair(s): Bataev Dena Karim-Sultanovich - Doctor of Engineering Sciences, professor, director of the Complex Scientific Research Institute n. a. H.I. Ibragimov of the Russian Academy of Sciences. – 2019. – Pp. 1663-1668.
4. Vandermoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity / Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>
5. Bukhara V.V., Lavrov A.M. Assessment of the leveling and stimulating effects of inter-budget transfers to the constituent entities of the Russian Federation//Research Financial Institute. Financial magazine. 2017. № 1. Pp. 9-21.
6. Deryugin A. N. Regional alignment: whether incentives for development remain//Economic policy. 2016. № 6. Page 170-191.
7. McConnell K. R., Brew S.L. Economics: principles, problems and politics. - M.: Republic, 1992. - T. 2. - Pp. 398. – 400.
8. Letter of the Ministry of Finance of Russia dated December 31, 2014 No. 06-04-11/01/69500 "On Methodological Recommendations to State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation and Local Authorities for the Regulation of Inter-Budget Relations at the Regional and Municipal Levels."
9. Regions of Russia. Socio-economic indexes. Federal State Statistics Service, 2018
10. Tashtamirov M.R. Identification of the subsidy of territorial budgets and their typology//Finance and credit. - 2020. - T. 26. - No. 5 (797). - Pp. 1099-1117.
11. Timushev E.N. Subsidies for leveling: improving the distribution methodology//Finance. - 2016. - No. 6. - Pp. 13-17.