

Вестник МИРБИС. 2021. № 1 (25): С. 141–147.

Vestnik MIRBIS. 2021; 1(25): 141–147.

Научная статья

УДК 004.942

DOI: 10.25634/MIRBIS.2021.1.17

Оценка опыта организации межбюджетных трансфертов

Ирина Владимировна Павлова^{1,2}, Нина Валерьевна Лебедева^{1,3}

1 Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия

2 pr.pavlova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4292-7934>

3 nvlu99@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается российский и зарубежный опыт выравнивания бюджетной обеспеченности для поддержания стабильности и сбалансированности нижестоящих бюджетов. Актуальность темы заключается в том, что сейчас во время пандемии субъекты стали больше нуждаться в поддержке вышестоящего бюджета, поэтому важно рассмотреть и оценить опыт организации межбюджетных трансфертов (далее МБТ). Исследуются понятия «вертикальный дисбаланс» и «горизонтальный дисбаланс». Сравниваются цели и задачи, формы межбюджетных трансфертов, преимущества и недостатки существующих бюджетных систем в РФ, США и Германии. В результате было выявлено, что российская бюджетная система нуждается в трансформации и модернизации. Сочетание части преимуществ немецкой и американской бюджетных систем не приводит к сбалансированности нижестоящих бюджетов и их обеспеченности необходимыми средствами.

Ключевые слова: зарубежный опыт, межбюджетные трансферты, стабильность, местный бюджет, сбалансированность, выравнивание, бюджетная система.

Для цитирования: Павлова И. В. Оценка опыта организации межбюджетных трансфертов / И. В. Павлова, Н. В. Лебедева // Вестник МИРБИС. 2021; 1(25): 141–147. DOI: 10.25634/MIRBIS.2021.1.17

JEL: M11, M21

Original article

Assessment of the experience of organizing interbudgetary transfers

Irina V. Pavlova^{4,5}, Nina V. Lebedeva^{4,6}

4 Financial University, Moscow, Russia.

5 pr.pavlova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4292-7934>

6 nvlu99@mail.ru

Abstract. The article studies the Russian and foreign experience of in ensuring the stability and balance of local and regional budgets. The relevance of the topic lies in the fact that now, during a pandemic, the subjects began to need more support from the higher budget, so it is important to consider assessing the experience of organizing interbudgetary transfers. We define the concepts of «vertical imbalance» and «horizontal imbalance». The goals and objectives, forms of intergovernmental transfers are compared. We also analysis of the advantages and disadvantages of the existing budgetary systems in the Russian Federation, the USA and Germany. As a result, it was revealed that the Russian budgetary system needs transformation and modernization. The combination of some of the advantages of the German and American budget systems does not lead to a balance of subordinate budgets and their provision with the necessary funds.

Key words: foreign experience, intergovernmental transfers, stability, local budget, balance, levelling, budgetary system.

For citation: Pavlova I. V. Assessment of the experience of organizing interbudgetary transfers. I. V. Pavlova, N. V. Lebedeva. *Vestnik MIRBIS*. 2021; 1(25): 141–147. (In. Russ.). DOI: 10.25634/MIRBIS.2021.1.17

JEL: M11, M21

Введение

Поддержание сбалансированности нижестоящих бюджетов является одним из факторов успешного развития экономики в долгосрочной перспективе. При профиците средства из бюджета используются неэффективно, они теряют свою стоимость, что проявляется в неоправданной нагрузке на экономику, а при дефиците часть государственных программ или других расходных обязательств могут быть не реализованы, от чего страдает население страны.

Структура бюджетной системы страны в основном зависит от особенностей ее государственного устройства. Так, федеративные государства, такие как США, РФ имеют три уровня бюджетной системы в то время, как унитарные — два уровня. За каждым уровнем закреплены определенные налоговые полномочия и расходные обязательства.

Результаты

Для обеспечения сбалансированности всей бюджетной системы страны государству необходимо следить за двумя видами дисбалансов: вертикальным и горизонтальным. Вертикальный дисбаланс возникает из-за несоответствия расходных обязательств и доходными возможностями экономических субъектов. Подобная проблема в частности наблюдается в России. Горизонтальный дисбаланс является следствием неравенства доходов среди регионов и муниципалитетов. Территории, имеющие невысокие доходные возможности, нуждаются в распределении финансовой помощи от наиболее богатых регионов для поддержания баланса всей системы бюджетов. В целях выравнивания данных двух видов дисбалансов применяют различные формы межбюджетных трансфертов [Пенюгалова, 2010].

В РФ выделяют несколько задач межбюджетного регулирования и инструментов их достижения.

1. Обеспечение средствами бюджетов муниципальных образований для исполнения собственных полномочий. Для такой выполнения задачи применяют установление единых нормативов отчислений от налогов, дотации и дополнительные нормативы отчислений от НДС, дифференцированных нормативов от акцизов, НДС.

2. Достижение приоритетов, которые были установлены ранее субъектами РФ (в сфере выравнивания доступа к бюджетным услугам, социально-экономических целей и т. д.). Инструментами для реализации этой цели являются субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозвратной, безвозмездной и долевого основах на софинансирования определенных целей.
3. Поддержание средствами муниципальных субъектов для исполнения переданных полномочий государством с помощью субвенций, предоставляемых на безвозвратной и безвозмездной основах на определенные цели.
4. Нивелирование влияния внешних факторов, не зависящих от действий региональных органов и органов местного самоуправления, на дисбаланс нижестоящих бюджетов с помощью дотаций, предоставляемых на безвозвратной и безвозмездной основах.
5. Избежание краткосрочных разниц между доходами и расходами нижестоящих бюджетов с помощью бюджетных кредитов, предоставляемых на возвратной и возмездной основах [Методические указания., 2014].

В 2019 году наибольшую долю 49,6 % в структуре межбюджетных трансфертов занимают субвенции на поддержание субъектов и муниципальных органов средствами для исполнения переданных государственных полномочий в то время, как доля дотаций составляет всего 14,1 %, что говорит о жестком контроле над расходной частью нижестоящих бюджетов (рисунок 1).

В США бюджетная система также имеет три уровня: федеральный, уровень штата и муниципальный. В данный момент существуют 50 штатов и более 83 100 муниципалитетов, причем не все муниципалитеты имеют одинаковую ответственность (например, школьные округа).

Муниципалитеты и штаты в основном обязаны предоставлять услуги в сфере образования (начального, среднего, высшего), транспорта, защиты правопорядка (полиция), пожарной охраны, социальной поддержки, общественных работ.

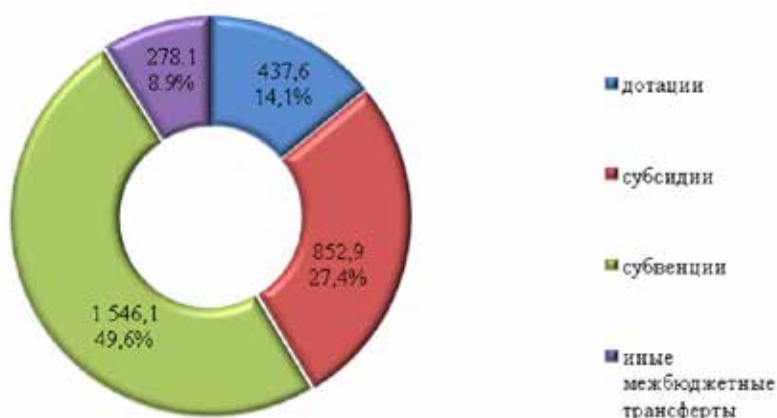


Рис. 1. Структура межбюджетных трансфертов

Источник: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Минфин России : [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god. Дата публикации: 08.06.2020.

Законы США закрепляют собственные налоговые полномочия только за федеральными и региональными органами власти. Муниципальные образования таких полномочий по сбору налогов не имеют и получают их с помощью делегирования.

Федеральный бюджет объединяет подоходные налоги корпораций и физических лиц, налог с ФОТ и несколько видов налогов с продаж. В бюджеты штатов поступают налоговые отчисления регионального подоходного налога с корпораций и физических лиц, общий налог с продаж. Налог на имущество поступает в бюджеты муниципальных образований (иногда дополнительно вводится налог с продаж). Полномочия на федеральном уровне и уровне штата схожи, они дублируются. В США также есть существенный горизонтальный дисбаланс между регионами, выравнивание которого не является целью выделения межбюджетных трансфертов. В стране в целом отсутствует система межбюджетного выравнивания. По мнению американских органов власти, межштатное выравнивание — это парадокс, оно приводит к тому, что бедные регионы остаются бедными, а богатые становятся еще более богатыми, фактически неравенство увеличивается. Налоговая конкуренция среди штатов является основой эффективности налоговой системы США. Физические и юридические лица быстро переезжают из штата в штат. Таким образом, если судить по применяемым методам, в основном федеральное правительство занимается выравниванием

вертикальных дисбалансов [Boadway, 2007].

Бюджетам нижестоящих уровней предоставляется финансовая помощь в виде грантов, которые могут целевыми и нецелевыми. Нецелевые гранты используются только при помощи штата муниципальным образованиям. Целевые гранты делятся на два типа: блок и категорийные. Блок гранты направлены на достаточно широкий круг сфер: социальное обеспечение, здравоохранение, транспорт и т. д. Категорийные гранты направлены на финансирование определенной программы. В основном штаты предпочитают блок-гранты, так как они дают гибкость в расходовании средств².

На рисунке 2 можно заметить сильный рост всех федеральных грантов, начиная с 1980 гг. Это событие связано с развитием блок-грантов во времена правления администрации Рейгана. Так, количество блок-грантов с 1980 по 2001 гг. увеличилось с 450 до 700. Штаты начали использовать гранты на самые разные нужды (ведь круг сфер — достаточно широкий). После кризиса 2008 года американское правительство начало оптимизацию грантов, выявив неэффективное использование выделяемых средств. Так, в 2019 году общий объем федеральных грантов составил 749 млрд долл. против 606 млрд долл. в 2011 году. Причем доля здравоохранения увеличилась, в 2019 году она составляла 60,5 %, против 48 % в 2011 году, данное направление в основном финансируется

2 Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues / Cecire M. H. ; CRS. 43 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40638.pdf>. Дата публикации 22.05.2019 г.

с помощью категориальных грантов [Block Grants., 2019] (рисунок 2).

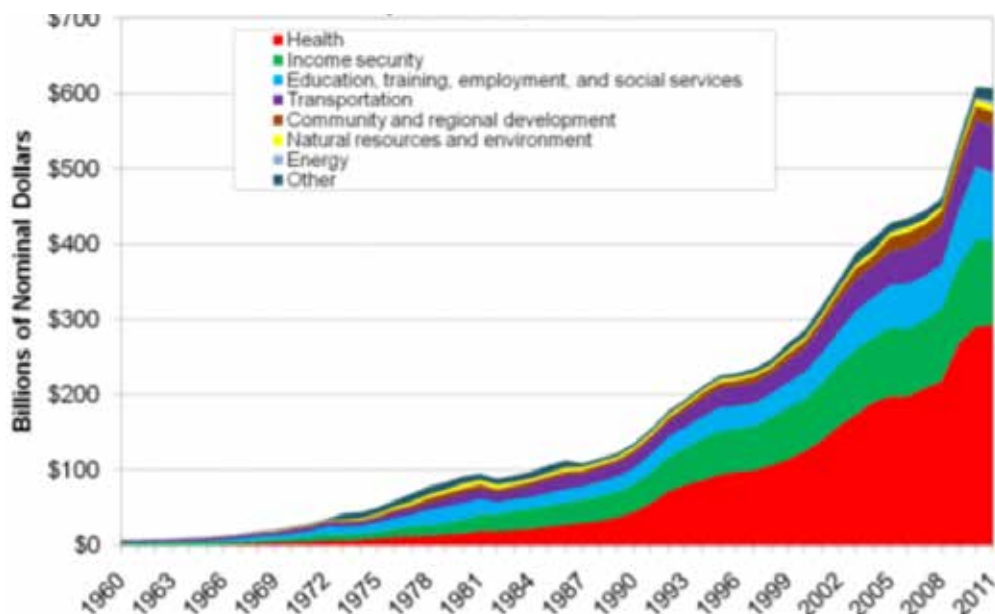


Рис. 2. Развитие федеральных грантов, предоставляемых штатам и муниципальным образованиям в 1960–2011 гг.
 Источник: *Federal grant aid state and local chart analysis* / Mercatus Center of George Mason University. URL: <https://www.mercatus.org/system/files/Federal-grant-aid-state-and-local-chart-analysis-pdf.pdf> (дата обращения 03.11.2020).

Большая часть целевых межбюджетных трансфертов предоставляется на долевой основе или основе софинансирования (в форме субсидий). В США нижестоящие бюджеты достаточно сильно зависят от межбюджетных трансфертов.

Крупные капитальные проекты и возникающие дефициты в бюджете (в том числе и краткосрочные) муниципалитеты и штаты финансируют с помощью повсеместной эмиссии облигаций (которые не облагаются подоходным налогом) и привлечения долгосрочных кредитов.

Однако, не все страны видят в области межбюджетного выравнивания горизонтальных дисбалансов угрозу для эффективности бюджетной системы. Бюджетная система Германии основана на вертикальном и горизонтальном межбюджетном выравнивании. Ее главная задача — поддержание единого качества жизни для всех граждан. Интеграция восточных и западных регионов привела к сильному горизонтальному дисбалансу.

По сравнению с другими странами, уникальная особенность налогового распределения в Германии состоит в том, что все основные налоги распределяются между федеральным правительством и правительствами регионов. Эти общие налоги включают подоходный налог с населения, корпоративный подоходный налог и НДС. В общей сложности эти общие налоги составляют около двух третей налоговых поступлений

в стране. Основными федеральными налогами являются акцизы на минеральное масло, табак и алкоголь (кроме пива). В регионах действуют только незначительные налоги, такие как налог на автотранспортные средства и налог на имущество. Органы местного самоуправления взимают налоги на имущество и могут получать доход от пользовательских сборов [Bergvall, 2006].

В 1990 г. около 64 % региональных доходов поступали от налогов и 15% от федеральных грантов. 30% доходов органов местного самоуправления формировались из общих налогов и 22 % от федеральных субсидий. Если включить разделение доходов, в Германии есть три схемы межправительственных трансфертов: разделение доходов, выравнивающие платежи между регионами и дополнительные гранты. Все эти схемы находятся в ведении Министерства финансов. Распределение доходов (метод вертикального выравнивания). Распределение НДС является наиболее важным механизмом распределения налогов в Германии. В настоящее время 44 % НДС перечисляются региональным бюджетам. Среди них 75 % доли перечисленного НДС распределяется между регионами на равной основе на душу населения, остальные 25 % распределяются между штатами с налоговой способностью ниже среднего (на душу населения), чтобы они могли достичь 92 % от среднего показателя по стране.

Помимо НДС при совместном использовании распределяется 42,5 % НДФЛ и 50 % налога на прибыль корпораций между регионами. Но эти два налога распределяются на основе деривации, поэтому выравнивающего эффекта нет.

Межгосударственные выравнивающие платежи (метод горизонтального выравнивания). Схема прямой передачи, названная межгосударственным выравниванием, впервые была введена в Германии в 1951 году как форма компенсации «особого бремени» в отношении беженцев, обслуживания портов и т. д. Региональные доходы должны быть скорректированы, чтобы компенсировать разницу в их налоговой способности, хотя все еще с некоторой поправкой на особые тяготы, стоящие перед отдельными регионами. Если собственных доходов после финансового выравнивания оказывается недостаточно, общины имеют право на получение общих дотаций и целевых субсидий.

Помимо схемы разделения НДС и межгосударственного выравнивания федеральное правительство предлагает штатам дополнительные субсидии. К ним относятся: субсидии на поддержку финансово-слабых регионов — до 90 % от среднего финансового потенциала, таким образом, западные штаты обеспечивают восточные [Jun Ma, 1997].

На рисунке 3 показаны значимые эффекты выравнивания трех схем передачи. По оценке на 1996 г., собственные доходы западных штатов на душу населения составили 3 705 немецких марок, в то время как доходы восточных штатов составит 2 030 немецких марок. После выравнивания доход на душу населения в западных штатах составит 5 510 немецких марок, а в восточных штатах — 5 190 немецких марок. Однако следует отметить тот факт, что все межбюджетные трансферты являются целевыми или основаны на софинансировании, региональные полномочия четко определены, поэтому неравенство население не увеличивается.

	Own Revenue	After VAT sharing	Interstate Equalization	Supplementary Grants
Western States	11%	5%	2%	1%
Eastern States	-39%	-18%	-7%	-5%

Рис. 3. Доход на душу населения относительно среднего национального показателя (в %) до и после трансфертов в 1996 году
Источник: [Jun Ma, 1997, p.14]

В мире существуют две успешных модели: централизованная (в США) и децентрализованная (в Германии). Анализ преимуществ и недостатков каждой модели межбюджетного выравнивания, представленный на рисунке 3, показывает, что российская бюджетная система включает элементы двух моделей, но по направленности экономики РФ больше схожа с Германией. Однако, у региональных и муниципальных бюджетов нет четких сформулированных доходных полномочий и обязательств, а все основные налоги не распределяются между федеральным правительством и правительствами регионов. Российская система централизована, но при этом в РФ активно используются инструменты горизонтального выравнивания, что приводит к еще большему неравенству регионов, ведь у них отсутствуют стимулы к улучшению своего бюджета и экономики [Pidchosa, 2019].

Таблица 1. Преимущества и недостатки децентрализованной модели межбюджетного выравнивания

	Немецкая модель	Американская модель
Уменьшение вертикального дисбаланса	+	+
Уменьшение горизонтального дисбаланса	+	-
Возможности для решения социальных проблем	>	<
Стимулирование региональных властей к улучшению социально-экономической политики	-	+
Степень соответствия традициям российской экономики	>	<

Источник: таблица составлена авторами по данным настоящего исследования

Как представлено ниже в таблице 2, можно заметить, что присутствует высокая корреляция между средним ВРП по стране и объемом разных видов межбюджетных трансфертов. ВРП не включает трансферты, поэтому, существенная прямая корреляция может говорить, о том, что в РФ (как и в Германии) не наблюдается уменьшение ВРП при предоставлении дотаций, субвенций и т. д. Однако, такая проблема наблюдается при выдаче субсидий. Следует отметить, что регулятор постепенно снижает их долю. В целом прямая корреляция свидетельствует о положительном влиянии межбюджетных трансфертов на рост ВРП.

Таблица 2. Расчет коэффициента корреляции между объемами межбюджетных трансфертов и средним ВРП по стране (млрд руб.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Коэфф. корр.
Всего МБТ	1 116	1 480	1 390	1 633	1 613	1 504	1 671	1 617	1 577	1 630	0,66
Дотации	391	579	524	565	526	609	775	651	656	742	0,78
Субвенции	180	285	379	338	287	277	312	337	334	423	0,57
Субсидии	435	531	415	515	574	518	414	403	358	309	-0,61
Другие МБТ	110	85	72	215	226	100	170	226	229	156	0,6
Ср. ВРП по РФ	238	224	264	318	349	377	405	449	472	509	1

Источник: расчеты авторов по данным настоящего исследования

Положительное влияние межбюджетных трансфертов говорит о том, что при увеличении объемов межбюджетных трансфертов можно заметить и при расчете корреляции между коэффициентом Джини и объемами межбюджетных трансфертов, как представлено в таблице 3. Обратная сильная корреляция

Таблица 3. Расчет коэффициента корреляции между объемами межбюджетных трансфертов и коэффициентом Джини (млрд руб.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Коэф. корр.
МБТ	1 116	1 480	1 390	1 633	1 613	1 504	1 671	1 617	1 577	1 630	-0,69
Дотации	391	579	524	565	526	609	775	651	656	742	-0,8
Субвенции	180	285	379	338	287	277	312	337	334	423	-0,67
Субсидии	435	531	415	515	574	518	414	403	358	309	0,67
Другие МБТ	110	85	72	215	226	100	170	226	229	156	-0,61
К. Джини в РФ	0,423	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,41	0,41	0,41	1

Источник: расчеты авторов по данным настоящего исследования

Выводы

Таким образом, российская бюджетная система нуждается в трансформации и модернизации. Сочетание части преимуществ немецкой и американской бюджетных систем не приводит к сбалансированности нижестоящих бюджетов и их обеспеченности необходимыми средствами. При рассмотрении существующей российской бюджетной системы с точки зрения немецкого под-

хода можно отметить неправильное закрепление полномочий и обязательств (снижение сбалансированности нижестоящих бюджетов), с точки зрения американского — активное горизонтальное межбюджетное выравнивание с помощью субсидий, приводящее к еще большему неравенству регионов.

Список источников

1. Методические указания., 2014 — Методические указания по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровне. Москва, 2014 // Минфин России : [сайт]. URL: https://www.minfin.ru/common/gen_html/?id=61361&fld=FILE_MAIN#_Toc399889513 (дата обращения: 03.11.2020).
2. Пенюгалова, 2010 — Пенюгалова А. В. Горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание как механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов / А. В. Пенюгалова, Т. Е. Кочесокова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского Государственного Аграрного Университета = Polythematic online scientific journal of Kuban State Agrarian University. 2010. № 63. С. 132-142. eISSN: 1990-4665.
3. Bergvall, 2006 — Bergvall D. Intergovernmental transfers and decentralised public spending / D. Bergvall [et al.]. OECD Journal on Budgeting. 2006. Vol. 5, no. 4. // URL: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>.
4. Block Grants., 2019 — Block Grants: A Comparative Analysis / United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, Retrieved January 11, 2019. 58 p. URL: <https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf>.

5. Boadway, 2007 — *Boadway R. Intergovernmental Fiscal Transfers : Principles and Practice / R. Boadway, A. Shah (eds). Washington, DC : World Bank, 2007, 575 p. ISBN: 978-0-8213-6492-5. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.*
6. Jun Ma, 1997 — *Jun Ma. Intergovernmental Fiscal Transfer : A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia) / Jun Ma ; Economic Development Institute of the World Bank, 1997. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/406481468771272831/128528322_20041117162103/additional/multi-page.pdf.*
7. Pidchosa, 2019 — *Pidchosa L. Decentralization of inter-budget relations : theory, practice, and international experience / L. Pidchosa, I. Lyuty, O. Pidchosa // Baltic Journal of Economic Studies. 2019; 5(4): 182–196. DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-4-182-196.*

References

1. *Metodicheskiye ukazaniya po regulirovaniyu mezhibyudzhetykh otnosheniy na regional'nom i munitsipal'nom urovne* [Guidelines for the regulation of interbudgetary relations at the regional and municipal levels]. Moscow, 2014 // Ministry of Finance of Russia: [site]. URL: https://www.minfin.ru/common/gen.html?id=61361&fld=FILE_MAIN#_Toc399889513 (accessed: 11/03/2020) (in Russ.).
2. Penyugalova A. V. Gorizontall'noye i vertikal'noye byudzhethnoye vyravnivaniye kak mekhanizmy obespecheniya sbalansirovannosti mestnykh byudzhetrov [Horizontal and vertical budgetary equalization as mechanisms to ensure the balance of local budgets]. A. V. Penyugalova, T. E. Kochesokova. *Polythematic online scientific journal of Kuban State Agrarian University*. 2010; 63: 132–142. eISSN: 1990-4665 (in Russ.).
3. Bergvall D. Intergovernmental transfers and decentralised public spending. D. Bergvall [et al.]. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. Vol. 5, no. 4.. URL: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>.
4. *Block Grants: A Comparative Analysis*. United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, Retrieved January 11, 2019. 58 p. URL: <https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf>.
5. Boadway R. Intergovernmental Fiscal Transfers : Principles and Practice. R. Boadway, A. Shah (eds). Washington, DC : World Bank, 2007, 575 p. ISBN: 978-0-8213-6492-5. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.
6. Jun Ma. *Intergovernmental Fiscal Transfer : A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)*. Jun Ma ; Economic Development Institute of the World Bank, 1997. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/406481468771272831/128528322_20041117162103/additional/multi-page.pdf.
7. Pidchosa L. Decentralization of inter-budget relations : theory, practice, and international experience. L. Pidchosa, I. Lyuty, O. Pidchosa. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019; 5(4): 182–196. DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-4-182-196.

Информация об авторах:

Павлова Ирина Владимировна — доктор экономических наук, профессор, SPIN-код: 3591-3681; **Лебедева Нина Валерьевна** — SPIN-код: 2662-3224. Финансовый университет при Правительстве РФ, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49.

Information about the authors:

Pavlova Irina V. – Doctor of Economics, Professor, SPIN-code: 3591-3681; **Lebedeva Nina V.** – SPIN-code: 2662-3224. Financial University, 49 Leningradsky Prospekt, 125993, Moscow, Russia.

Статья поступила в редакцию 10.01.2021; одобрена после рецензирования 20.01.2021; принята к публикации 20.01.2021.
The article was submitted 01/10/2021; approved after reviewing 01/20/2021; accepted for publication 01/20/2021.