

НЕЦЕЛЕВЫЕ ВЫРАВНИВАЮЩИЕ ТРАНСФЕРТЫ: ПОЛНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ ИЛИ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЕ СОКРАЩЕНИЕ РАЗРЫВА? ТЕОРИЯ И ПРИМЕНЕНИЕ НА МАТЕРИАЛАХ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КОМИ**Евгений Николаевич ТИМУШЕВ**

младший научный сотрудник, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера
Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук,
Сыктывкар, Российская Федерация
evgeny_timushev@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 2445-0220

История статьи:

Получена 03.04.2018
Получена в доработанном
виде 25.05.2018
Одобрена 21.06.2018
Доступна онлайн 29.08.2018

УДК 332.146, 336.027,
336.143
JEL: H77

Аннотация

Предмет. Методика распределения нецелевых выравнивающих трансфертов в межбюджетных отношениях многоуровневой бюджетной системы. Элементы методики: степень прогрессивности выравнивания, сохранение рангов бюджетов, концепция критерия выравнивания, степень сложности методики.

Цели. Формулирование выводов о предпочтительном механизме выравнивания в части выбора между методикой с абсолютным выравниванием бюджетной обеспеченности и пропорциональной методикой.

Методология. Обзор литературы и нормативной базы, общенаучные методы, элементы высшей математики.

Результаты. Доказано, что методика распределения нецелевых выравнивающих трансфертов с абсолютным выравниванием удельных доходов наименее обеспеченных бюджетов технически сложна, противоречит концепции критерия выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, подразумевает факторы выделения дотаций, косвенно связанные с задачами выравнивания, обладает свойствами, оцениваемыми теорией межбюджетного выравнивания как недостатки. Альтернативная методика – пропорциональная – является более эффективным способом выделения выравнивающих трансфертов, так как она более проста, ставит зависимость величины трансферта только от уровня бюджетной обеспеченности и дифференциации по нему всех бюджетов, содержит прогрессивный компонент и сохраняет дифференциацию бюджетов по уровню доходов с учетом трансферта. Рассчитанное распределение дотаций по предлагаемому варианту пропорциональной методики на данных бюджетной системы Республики Коми показало, что оно увеличивает бюджетную обеспеченность и связанные с ней удельные дотации наименее обеспеченных бюджетов, при этом уменьшает конечные уровни бюджетной обеспеченности бюджетов-лидеров.

Выводы. Пропорциональная методика выравнивания способна решить задачи выравнивания, поставленные теорией, соблюдает принцип роста дотаций для наименее обеспеченных бюджетов и ограничения, налагаемые со стороны бюджетного законодательства РФ.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения,
межбюджетные трансферты,
дотация на выравнивание
бюджетной обеспеченности,
методика с абсолютным
выравниванием,
пропорциональная
методика

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Тимушев Е.Н. Нецелевые выравнивающие трансферты: полное выравнивание или пропорциональное сокращение разрыва? Теория и применение на материалах бюджетной системы Республики Коми // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2018. – Т. 17, № 8. – С. 1510 – 1527.
<https://doi.org/10.24891/ea.17.8.1510>

Введение

Главным преимуществом децентрализованного производства общественных благ в теории бюджетного федерализма является

эффективность распределения ресурсов в общественном секторе [1]. Децентрализация означает близость производителя блага и потребителя, служащую предпосылкой для достижения экономической эффективности.

Преимущества децентрализации отмечаются в классических трудах [2, с. 132–133; 3]. Аргументы в пользу децентрализации в современной литературе рассматриваются сквозь призму стимулирования органов власти действовать в интересах налогоплательщиков, формируя оптимальную величину собственных доходов и эффективно их используя [4, с. 83].

Централизованное производство общественных благ помимо собственных преимуществ (экономия на масштабе и контроль над внешними эффектами) позволяет избегать негативных явлений децентрализации [5, с. 5; 6], в частности, территориальной дифференциации чистых фискальных выгод (дохода лица с учетом издержек налогообложения и выгод от получения общественных благ) вследствие разных уровней бюджетной обеспеченности регионов.

Важность анализа межтерриториальной дифференциации бюджетной обеспеченности и способов выравнивания фискальных выгод [7, 8] обусловлена тем, что фискальные выгоды лиц, имеющих одинаковое материальное благосостояние (активы и доходы) и несущих одинаковую налоговую нагрузку (соблюдение горизонтальной справедливости налогообложения), но проживающих в разных регионах, различаются из-за того, что две территории имеют различную бюджетную обеспеченность, вызванную неравномерным распределением между ними налоговых баз, формирующих доходы их бюджетов.

Высокий уровень дифференциации чистых фискальных выгод вызывает два негативных эффекта: неэффективное размещение ресурсов в экономике (так как экономические агенты выбирают регион с более высокими фискальными выгодами) и нарушение принципа территориальной справедливости (так как в регионах с меньшей бюджетной обеспеченностью лица с аналогичным уровнем доходов будут получать меньший объем общественных благ) [5, с. 5–7; 9, с. 19].

Для извлечения фискальных выгод, которые предлагает децентрализованная налогово-

бюджетная система, применяются межбюджетные трансферты, преследующие задачу выравнивания бюджетных обеспеченностей территорий.

В бюджетной системе Российской Федерации межбюджетным трансфертом, применяемым при межбюджетном выравнивании, является дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределяемая по формализованной методике, учитывающей налоговый потенциал территории и различия в стоимости общественных благ¹.

Теоретические рекомендации роста эффективности предоставления межбюджетных трансфертов

Рекомендации теории межбюджетных отношений относительно предоставления межбюджетных трансфертов можно сформулировать следующим образом.

1. Налоговые полномочия субнациональных бюджетов должны быть широкими, кроме случаев, когда их применение может привести к неэффективному распределению ресурсов или негативным внешним эффектам [5, с. 80–85; 10]. Расходные обязательства должны быть сопоставимы с налоговыми и неналоговыми доходами и нецелевыми трансфертами.
2. Необходимы оба вида трансфертов – целевые и нецелевые [9, с. 15–17]. Для роста эффективности каждый вид трансферта должен иметь единую четкую цель. Предоставление выравнивающих трансфертов эффективно при налоговой конкуренции субнациональных бюджетов; при конкуренции бюджетов по расходам – предоставление софинансируемых целевых трансфертов [11].
3. Нецелевые трансферты не должны иметь условий своего использования; методика

¹ О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (вместе с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации): постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 31.12.2017); О Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми: Закон Республики Коми от 28.06.2005 № 69-РЗ (ред. от 10.11.2014).

распределения должна быть прозрачной и простой для понимания, учитывать дифференциацию налогового потенциала и удорожающие факторы расходов, минимизировать негативные фискальные стимулы, снижающие самостоятельность бюджетов [10]. Цель выравнивающих трансфертов – снижение дифференциации финансовых возможностей бюджетов в части предоставления минимального объема общественных благ на территории всей федерации [12].

4. Использование целевых трансфертов должно контролироваться бюджетом-донором, условия использования трансферта должны быть простыми для понимания, процедура отчета со стороны бюджета-получателя – несложной. Задача целевых трансфертов – достижение органами власти бюджета-получателя четко измеряемых результатов деятельности (не осуществление тактических шагов на пути к их реализации). Порядок финансирования делегированных полномочий обычно не обеспечивает полного покрытия расходов по их исполнению, объем подобных целевых трансфертов следует минимизировать [13, с. 12].

К негативным фискальным стимулам при распределении выравнивающих трансфертов относится полное выравнивание итоговых величин бюджетной обеспеченности [14, с. 95]. Оно дестимулирует рост собственных доходов до выделения трансферта и оказывает негативное влияние в среднесрочной перспективе. Принцип сохранения рангов означает, что чем более обеспеченным относительно остальных бюджетов постепенно становится бюджет, тем меньшая часть дотаций будет «потеряна» им при приросте его собственных доходов [15, с. 176–177]; соблюдение принципа сохраняет стимулы к приложению фискальных усилий по формированию собственных доходов (положительные фискальные стимулы) [16, с. 338]. Внедрение в методику распределения стимулирующего компонента нежелательно, так как стимулы к увеличению собственных доходов

эффективнее создавать через передачу налоговых полномочий и установление в той или иной форме подотчетности за принимаемые решения [5, с. 87–88].

На примере бюджетной системы Российской Федерации отмечается, что формуле расчета дотаций на выравнивание следует придать большую прогрессивность, с сохранением рангов бюджетов-получателей, установившихся до выравнивания, для профилактики негативных фискальных стимулов [17, с. 65]. Величины трансфертов, их направления (в случае целевого трансферта) и сроки перечисления рекомендуется устанавливать в начале финансового года без пересмотра по ходу исполнения бюджета, изменение параметров трансфертов в течение финансового года чревато проблемой мягких бюджетных ограничений и недопустимо с точки зрения создания фискальных стимулов [18, с. 54; 19, с. 75; 20, с. 74].

Бюджетная обеспеченность по методике с абсолютным выравниванием

Бюджетную обеспеченность можно выразить в относительном выражении как показатель душевых стандартизованных налоговых доходов (удельного налогового потенциала), скорректированный на индекс бюджетных расходов:

$$BO(0)_i = \frac{НП_i}{N(ИБР)_i} \frac{НП}{N}, i \in N,$$

где $BO(0)_i$ – уровень бюджетной обеспеченности i -го бюджета до распределения;

$НП_i$ – исчисленный налоговый потенциал i -го бюджета;

$N(ИБР)_i$ – численность населения территории, соответствующей i -му бюджету, с учетом индекса бюджетных расходов;

$НП$ – сумма налоговых потенциалов местных бюджетов;

N – общее количество населения территорий, чьи бюджеты участвуют в распределении.

Предположим, распределение происходит в два этапа с уникальным критерием выравнивания на каждом из них. На первом этапе распределение является пропорциональным, критерием выравнивания примем максимальную величину бюджетной обеспеченности. На втором этапе критерий выравнивания не используется по определению (абсолютное выравнивание). Последнее противоречит законодательству РФ, обязывающему использовать формализованный критерий выравнивания². Размеры фонда, распределяемые на каждом этапе, определим через соответствующую долю объема фонда выравнивания. Величина дотаций, выделяемых i -му бюджету после первого этапа при использовании того или иного критерия выравнивания, вычисляется с учетом коэффициента $D(1)_i$ – объема средств, недостающих i -му бюджету для повышения уровня его бюджетной обеспеченности до данного критерия выравнивания:

$$T1_i = \frac{D(1)_i D(T1)V}{\sum_k D(1)_k} = \frac{\left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_i}{N(ИБР)_i} \right) N(ИБР)_i D(T1)V}{\sum_k \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k},$$

$$i, j \in N; k = \{1:n\},$$

где $T1_i$ – часть фонда, в результате первого этапа распределения выделенная i -му бюджету;

$D(1)_i$ – объем средств, недостающих i -му бюджету для повышения уровня его бюджетной обеспеченности до данного критерия выравнивания;

$D(T1)$ – доля общего объема фонда, распределяемая на первом этапе;

V – объем фонда выравнивания;

j – номер бюджета, чей уровень бюджетной обеспеченности выбран в качестве критерия выравнивания;

n – количество бюджетов.

Бюджетная обеспеченность после первого этапа распределения:

$$BO(1)_i = \frac{T1_i + НП_i}{N(ИБР)_i \frac{НП}{N}} = \frac{\left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_i}{N(ИБР)_i} \right) N(ИБР)_i D(T1)V}{\sum_k \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} + НП_i \Big/ \left(N(ИБР)_i \frac{НП}{N} \right).$$

Показатель подушевых бюджетных доходов по итогам первого этапа:

$$БД = \frac{НП}{N} = \frac{T1_i + НП_i}{N(ИБР)_i \frac{НП}{N}} = \frac{\left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_i}{N(ИБР)_i} \right) N(ИБР)_i D(T1)V}{\sum_k \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} + НП_i \Big/ N(ИБР)_i.$$

Цепной прирост значений $\Delta БД(1)_i$ – той разницы, на которую отличается величина данного показателя у бюджетов, располагающихся в порядке возрастания их бюджетной обеспеченности:

$$\Delta БД(1)_i = БД(1)_i - БД(1)_{i-1}, i \geq 2,$$

где $БД(1)_i$ и $БД(1)_{i-1}$ – бюджетные доходы в расчете на душу населения соответственно i -го и $(i-1)$ -го бюджетов после первого этапа распределения.

Для определения бюджетов, предоставление дотаций которым на втором этапе позволит одновременно полностью выровнять их уровни бюджетной обеспеченности и не превысить лимит объема фонда второго этапа, рассчитывается показатель, указывающий, сколько средств понадобилось бы, чтобы

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014). Ст. 138, пп. 1–3, 6.

подтянуть бюджетную обеспеченность всех предыдущих бюджетов до уровня данного бюджета (обозначим данный показатель как $T(2)_i$). Принцип полного выравнивания означает, что величина выделяемых дотаций ставится в жесткую зависимость от параметров наименее состоятельных бюджетов – численности населения и степени дифференциации уровней их бюджетной обеспеченности.

Так как величина фонда, распределяемая на втором этапе, ограничена, следует остановиться на i -м бюджете, где накопленная величина $T(2)_i$ не превышает величины фонда, подлежащей распределению на втором этапе:

$$\begin{cases} (T2)'_i = (T2)'_{i-1} + \Delta БД(1)_i \sum_k^{i-1} N(ИБР)_k = \\ = \sum_k^{i-1} [N(ИБР)_k (БД(1)_i - БД(1)_k)] \\ (T2)'_i \leq Д(T2)V. \end{cases}$$

Подушевое значение отклонения объема фонда второго этапа $Д(T2)V$ от $T(2)_i$, с учетом индекса бюджетных расходов, обозначим $БД'$. Условием распределения фонда на втором этапе является полное выравнивание максимально возможного числа наименее обеспеченных бюджетов. Поэтому подушевые бюджетные доходы наименее обеспеченных бюджетов (k -х бюджетов) после второго этапа распределения будут равны бюджетным доходам p -го бюджета, на котором при распределении средств фонда на втором этапе расчеты остановились:

$$\begin{aligned} БД(2)_p &= БД(1)_p + БД' = \\ &= \left\{ \left[\frac{\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_p}{N(ИБР)_p}}{\sum_k^j \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} \right] N(ИБР)_p Д(T1)V + \right. \\ &\quad \left. + \frac{Д(T2)V - (T2)'_p}{\sum_k^p N(ИБР)_k} \right\}, \end{aligned}$$

при $(T2)_i - Д(T2)V \geq 0, p = \max \{i\}$,

где $БД(2)_p$ – бюджетные доходы в расчете на душу населения (расчетные подушевые налоговые доходы) p -го бюджета после второго этапа распределения. Более обеспеченным бюджетам дотации на втором этапе не выделяются. Алгоритм вычисления окончательных величин бюджетной обеспеченности представлен на *рис. 1*. Сведение всех переменных в последней представленной формуле к первоначальным ($N, НП, N(ИБР), V, Д(T1)$ и $Д(T2)$) для $БО(2)_i$, когда $БО(2)_i = БО(2)_p$, громоздкое и здесь не приводится³.

Пропорциональная методика и свойство прогрессивности

Предположим, распределение по пропорциональной методике также происходит в два этапа с уникальными критериями выравнивания на каждом из них. В отличие от методики с абсолютным выравниванием при двухэтапном распределении по пропорциональной методике дважды повторяется процедура, рассмотренная ранее на первом этапе методики с абсолютным выравниванием. Величина бюджетной обеспеченности по итогам распределения дотаций по пропорциональной методике следующая:

$$\begin{aligned} БО^1(2)_i &= \\ &= \left(\frac{\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_p}{N(ИБР)_p}}{\sum_k^j \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} N(ИБР)_p Д(T1)V + \right. \\ &\quad \left. + \frac{\left(\frac{НП_m}{N(ИБР)_m} - \frac{НП_i}{N(ИБР)_i} \right) N(ИБР)_i (1 - Д(T1))V}{\sum_k^m \left(\frac{НП_m}{N(ИБР)_m} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} \right) : \\ &\quad : \left(N(ИБР)_i \frac{НП}{N} \right), \\ &i = \{1:m\}, j = m-1, k \in N. \end{aligned}$$

³ Расчеты представлены на персональной странице автора: URL: https://www.researchgate.net/publication/324151945_Itoogyve_veliciny_BO_po_metodike_s_absolutnym_vyravniyaem_dva_etapa_raspredelenia_ispolzovany_tolko_pervonacalnye_pok_azateli. Там же представлены промежуточные расчеты.

Расчет доли фонда, распределяемой на первом этапе, важен с точки зрения степени прогрессивности выравнивания. Чем больше ее величина, тем сильнее сближение удельных доходов бюджетов-получателей. Покажем это следующим образом.

Дифференциация $BO^1(2)_i$ по $D(T1)$ в последней представленной формуле приводит к следующему выражению:

$$\frac{d(BO^1(2)_i)}{d(D(T1))} = \frac{V \cdot N}{HP} \cdot \left\{ \left[\left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\sum_k^m \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) - \left[\left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\sum_k^j \left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) \right] \right\}.$$

Определение знака при $d(BO^1(2)_i) / d(D(T1))$ сводится к определению знака « \vee » в выражении

$$\left[\left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\sum_k^m \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) \right] \vee \left[\left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\sum_k^j \left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) \right]. \quad (1)$$

Если $j = m$, то в случае, когда один критерий выравнивания используется дважды, величина доли фонда на первом этапе не влияет на итоговую обеспеченность бюджетов:

$$\left[\sum_k^m \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right] \vee \left[\sum_k^j \left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right] \Leftrightarrow \frac{d(BO^1(2)_i)}{d(D(T1))}.$$

Случай $j < m$ (критерий выравнивания второго этапа превышает критерий первого) в зависимости от величины i включает два варианта (табл. 1).

Если $i = j < m$, то (1) всегда меньше нуля, так как левая часть становится равной нулю, а правая часть всегда положительна.

В более сложном случае, если $i < j < m$, выражение (1) можно переписать как:

$$\left[\left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_j}{N(ИБР)_j} \right) N(ИБР)_j + \sum_k^{j-1} \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) \right] \vee \left[\left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i} \right) \cdot \left(\sum_k^j \left(\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right) \right].$$

После преобразований

$$\left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_j}{N(ИБР)_j} \right) N(ИБР)_j + \left[\sum_k^{j-1} \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k \right] \vee \frac{\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i}}{\frac{HP_j}{N(ИБР)_j} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i}}.$$

$$\frac{\sum_k \left(\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k}{\frac{НП_j}{N(ИБР)_j} - \frac{НП_i}{N(ИБР)_i}}.$$

Величина в левой части этого выражения положительная, постоянная и не зависит от i . Она прямо пропорциональна дифференциации бюджетов по уровню бюджетной обеспеченности при сравнении с обеспеченностью одного из бюджетов-лидеров (второе слагаемое); чем больше разрыв между бюджетами по уровню подушевых доходов, тем вероятнее знак «>0». Величина в правой части также всегда положительная и прямо пропорциональна i , то есть чем более обеспечен бюджет, тем вероятнее знак «<0». Таким образом, факторами величины знака при $d(БО^1(2)_i) / d(D(T1))$ являются степень дифференциации бюджетов по уровню бюджетной обеспеченности (левая часть) и степень относительной обеспеченности бюджета i (правая часть) (табл. 1). Это означает, что увеличение доли фонда, распределяемой на первом этапе, будет сокращать разрыв величин бюджетной обеспеченности (способствовать более прогрессивному выравниванию), но одновременно уменьшать конечную величину бюджетной обеспеченности для более обеспеченных бюджетов.

Применение методики на данных бюджетной системы Республики Коми

В бюджетной системе Республики Коми при межбюджетном выравнивании используется методика распределения трансфертов с абсолютным выравниванием бюджетной обеспеченности части бюджетов. Недостатки данной методики:

- полное выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов нижней части упорядоченного ряда (отсутствие сохранения дифференциации бюджетов);
- величина дотаций зависит и прямо пропорциональна таким показателям, как

численность населения и степень дифференциации бюджетной обеспеченности наименее состоятельных бюджетов, ее вычисление требует процедур, более сложных по сравнению с распределением пропорционально отставанию от критерия выравнивания.

По величине бюджетной обеспеченности до межбюджетного выравнивания местные бюджеты Республики Коми можно разделить на три группы: десять бюджетов с малым уровнем величины бюджетной обеспеченности (первая группа), шесть – со средним (вторая группа) и четыре – с высокой величиной бюджетной обеспеченности (третья группа) (рис. 2).

В состав первой группы бюджетов, характеризующихся относительно низкой величиной бюджетной обеспеченности, входят районы, располагающиеся на северо-западе (Усть-Цилемский, Удорский и Ижемский) и юго-востоке республики (от Троицко-Печорского до Прилузского). Менее обеспеченные бюджеты первой группы постепенно сокращают свой разрыв от лидера первой группы – бюджета Сыктывдинского района; таким образом, ее плотность увеличивается.

Во второй группе бюджетов бюджетная обеспеченность Печоры и Инты за 2007–2015 гг. увеличилась, Сосногорска – уменьшилась, бюджетов Княжпогостского, Усть-Вымского и Вуктыльского районов не изменилась.

Третью группу образуют бюджеты – лидеры по налоговому потенциалу, они составляют фонды общественных финансов промышленно развитых территорий Республики Коми – городские округа Воркута, Сыктывкар, Ухта и Усинск. За 2008–2015 гг. их ранги не изменились.

Сохранение положительных фискальных стимулов и требование прогрессивности распределения⁴ диктуют необходимость введения диапазона $D(T1)_{\min} < D(T1) < D(T1)_{\max}$

⁴ Понятие прогрессивности подразумевает степень сокращения разрыва величин бюджетной обеспеченности (степень выравнивания).

при котором величина фонда, распределяемая на первом этапе $D(T1)$, определяется расчетным способом. Определение максимальной доли объема фонда $D(T1)_{\max}$ обусловлено тем, что при превышении некоторого порога будет нарушено требование сохранения рангов бюджета до и после выравнивания. Подобная ситуация является источником негативных фискальных стимулов, возникающих из-за изменения относительного положения бюджетов после выделения трансферта. Установление минимальной доли объема фонда $D(T1)_{\min}$, подлежащей распределению на первом этапе, диктуется принципом увеличения дотаций для наименее обеспеченных бюджетов при замене пропорциональной методикой методики с абсолютным выравниванием. Формулы определения $D(T1)_{\max}$ и $D(T1)_{\min}$ не приводятся⁵.

Расчет $D(T1)$ в рамках диапазона можно осуществлять двумя способами. Методика рассчитываемой доли фонда первого этапа $D(T1)_{\text{расч}}$ требует перебора целых значений и симуляции распределения по обеим методикам (действующей с абсолютным выравниванием и пропорциональной методике). Методика с автоматической долей фонда первого этапа $D(T1)_{\text{авт}}$ более проста, так как не требует применения методики с абсолютным выравниванием и не предполагает перебора (табл. 2).

Прирост величин бюджетной обеспеченности по пропорциональной методике по сравнению с действующей методикой с абсолютным выравниванием зависит от способа расчета долей фонда в рамках предлагаемой методики (рис. 3) и составляет до 3% с рассчитываемой долей фонда первого этапа (5–6% с автоматической долей фонда первого этапа) для бюджетов первой группы и от 6–8% (8–9%) – для бюджетов второй группы. Сокращение величин бюджетной обеспеченности для третьей группы бюджетов

составляет 4–6% (7–9%) по двум способам расчета долей фонда по новой методике соответственно.

Прирост удельных величин дотаций, выделяемых по предлагаемой пропорциональной методике, по сравнению с действующей методикой с абсолютным выравниванием, может достигать 10% для бюджетов первой группы и 10–20% – для второй. Методика с рассчитываемой долей уменьшает дотации для бюджетов третьей группы в существенно меньшей степени, чем с автоматической долей фонда первого этапа, за счет меньшей суммы дотаций для менее обеспеченных бюджетов.

Предлагаемая пропорциональная методика снижает дифференциацию величин бюджетных обеспеченностей по итогам распределения (табл. 3). Величины средней и медианы по предлагаемой методике превышают величины по действующей, коэффициент вариации при распределении дотаций по новой методике меньше. Большие величины средней и медианы для каждого из способов расчета долей фонда в рамках предлагаемой методики говорят об их более прогрессивном характере, наибольшее соответствие достигается при методике с $D(T1)_{\text{авт}}$. Коэффициенты асимметрии и эксцесса по предлагаемой пропорциональной методике меньше, чем по действующей, и во всех случаях положительны. Наименьшие коэффициенты асимметрии (минимальный разброс удельных доходов выше средней) и эксцесса (большая плотность бюджетов по признаку удельных доходов) при методике с автоматической долей фонда первого этапа подтверждают ее более выравнивающие свойства.

Выводы

Исследование показало, что методика распределения нецелевых выравнивающих трансфертов с абсолютным выравниванием наименее обеспеченных бюджетов технически сложна, противоречит концепции критерия выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, подразумевает факторы выделения дотаций, связанные с задачами

⁵ Подробнее см.: Сценарии изменения методики межбюджетного выравнивания (на данных бюджетной системы Республики Коми): URL: https://www.researchgate.net/publication/324151841_Scenarii_izmenenia_metodiki_mezbudzhetnogo_vyravnivania_na_dannyh_budzhetnoj_sistemy_Respubliki_Komi

выравнивания лишь косвенно, и обладает свойствами, оцениваемые теорией межбюджетного выравнивания как недостатки.

Альтернативный способ выделения выравнивающих трансфертов – двухэтапное распределение пропорционально отставанию от критерия выравнивания бюджетной обеспеченности – является более эффективным способом выравнивания, так как оно более понятно, ставит зависимость величины трансферта только от уровня бюджетной обеспеченности и дифференциации по нему всех бюджетов, содержит прогрессивный компонент и сохраняет дифференциацию бюджетов по уровню доходов с учетом трансферта.

Распределение дотаций согласно предлагаемой пропорциональной методике на данных бюджетной системы Республики Коми увеличивает бюджетную обеспеченность и связанные с ней удельные дотации наименее обеспеченных бюджетов, при этом уменьшает конечные уровни бюджетной обеспеченности бюджетов-лидеров (Воркуты, Сыктывкара и Ухты). Соблюдается правило сохранения рангов до и после распределения, полного выравнивания не происходит. Предлагаемая пропорциональная методика технически проще действующей методики с абсолютным выравниванием, учитывает дифференциацию ранжированного ряда бюджетов-получателей в целом, а не его отдельного отрезка, поэтому более предпочтительна.

Таблица 1

Изменение итоговой бюджетной обеспеченности по пропорциональной методике $BO^1(2)$ при изменении $D(T1)$ когда $j < m$

Table 1

Change in the final fiscal capacity under the proportional method $BO^1(2)$ with changing $D(T1)$ when $j < m$

$j < m$	Знак при $d(BO^1(2)i) / d(D(T1))$	Интерпретация
$i = j < m$	< 0	Уменьшение итоговой бюджетной обеспеченности при росте доли фонда, распределяемой на первом этапе
$i < j < m$	Прямо пропорциональна дифференциации BO_k и величине i	Чем более высока дифференциация и более обеспечен бюджет i , тем вероятнее знак « < 0 », и тем прогрессивнее будет выравнивание при росте $D(T1)$

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2**Варианты предлагаемой пропорциональной методики распределения дотаций в зависимости от определения величины $D(T1)$** **Table 2****Versions of the proposed proportional method of grant distribution depending on the value of $D(T1)$**

Методика	Способ расчета доли фонда первого этапа
Методика с рассчитываемой долей фонда первого этапа $D(T1)_{\text{рассч}}$	$D(T1)_{\min} < D(T1)^1 < D(T1)_{\max}$. $D(T1)^1 / БО1(2)^1 > БО0(2)_1$. $D(T1)^1$ – целые доли с округлением вверх
Методика с автоматической долей фонда первого этапа $D(T1)_{\text{авт}}$	$D(T1)_{\min} < D(T1)^1 < D(T1)_{\max}$. $D(T1)^1 = \max\{D(T1)^1_{\min i}\}$. $D(T1)^1 < 100\%$. $D(T1)^1$ – целые доли с округлением вверх

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 3**Описательная статистика удельных доходов местных бюджетов до и после распределения дотаций, тыс. руб./чел.; ед.****Table 3****Descriptive statistics of local budget revenues before and after the distribution of grants, thousand RUB per capita, and units**

Показатель	Доходы до распределения	Действующая методика	$D(T1)_{\text{рассч}}$	$D(T1)_{\text{авт}}$
Среднее	3,5	8	8,1	8,3
Стандартная ошибка	0,2	0,2	0,2	0,2
Медиана	2,1	7,6	7,7	8
Мода	...	6,5
Стандартное отклонение	3,2	2,3	2,2	2,2
Дисперсия выборки	10,1	5,1	4,9	4,9
Эксцесс	3	0,9	0,6	0,4
Асимметричность	1,8	0,8	0,72	0,65
Интервал	15,9	11,5	11,5	11,3
Минимум	0,6	4,9	4,9	5,1
Максимум	16,4	16,4	16,4	16,4
Сумма	621,5	1 432,7	1 460,4	1 486,6
Счет	180	180	180	180
Коэффициент вариации, %	92	28,3	27,4	26,8

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 1

Алгоритм распределения и вычисления итоговых величин бюджетной обеспеченности бюджетов-получателей по методике с абсолютным выравниванием

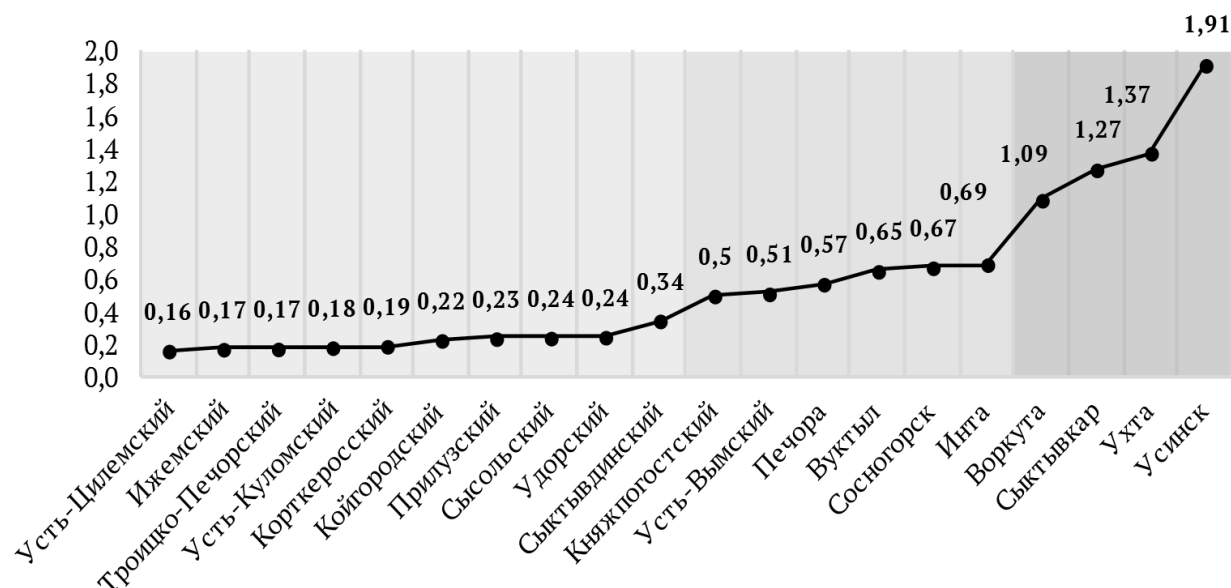
Figure 1

An algorithm of distribution and calculation of final values of fiscal capacity under the method with absolute equalization

$BO(2)_i^0 =$	<p>когда $(T2_i - D(T2) V) \geq 0$ при $p = \max\{i\}$</p>	$= BO_k = BO_p = \frac{HP_p \left(\frac{\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_p}{N(ИБР)_p}}{\sum_k^m \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} \right) D(T1)V + T2_p}{N(ИБР)_p \frac{HP}{N}};$ <p>где</p> $T2_p = \frac{D(T2)V - \left[\sum_k^{p-1} (БД(1)_p - БД(1)_k) N(ИБР)_k \right]}{\sum_k^p N(ИБР)_k} N(ИБР)_p;$ $T2_i = \frac{D(T2)V - \left[\sum_k^{i-1} (БД(1)_i - БД(1)_k) N(ИБР)_k \right]}{\sum_k^i N(ИБР)_k} N(ИБР)_i,$ <p>m – количество бюджетов</p>
	<p>когда $(T2_i - D(T2) V) < 0$</p>	$= \frac{HP_i \left(\frac{\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_i}{N(ИБР)_i}}{\sum_k^m \left(\frac{HP_m}{N(ИБР)_m} - \frac{HP_k}{N(ИБР)_k} \right) N(ИБР)_k} \right) D(T1)V}{N(ИБР)_i \frac{HP}{N}}$

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2**Средняя величина бюджетной обеспеченности местных бюджетов до распределения дотаций за 2007–2015 гг.****Figure 2****Average fiscal capacity of local budgets prior to grant distribution for 2007–2015**

Примечание. Три вида фона, на котором располагается линия, – предлагаемая группировка бюджетов в зависимости от величины бюджетной обеспеченности.

Источник: авторская разработка

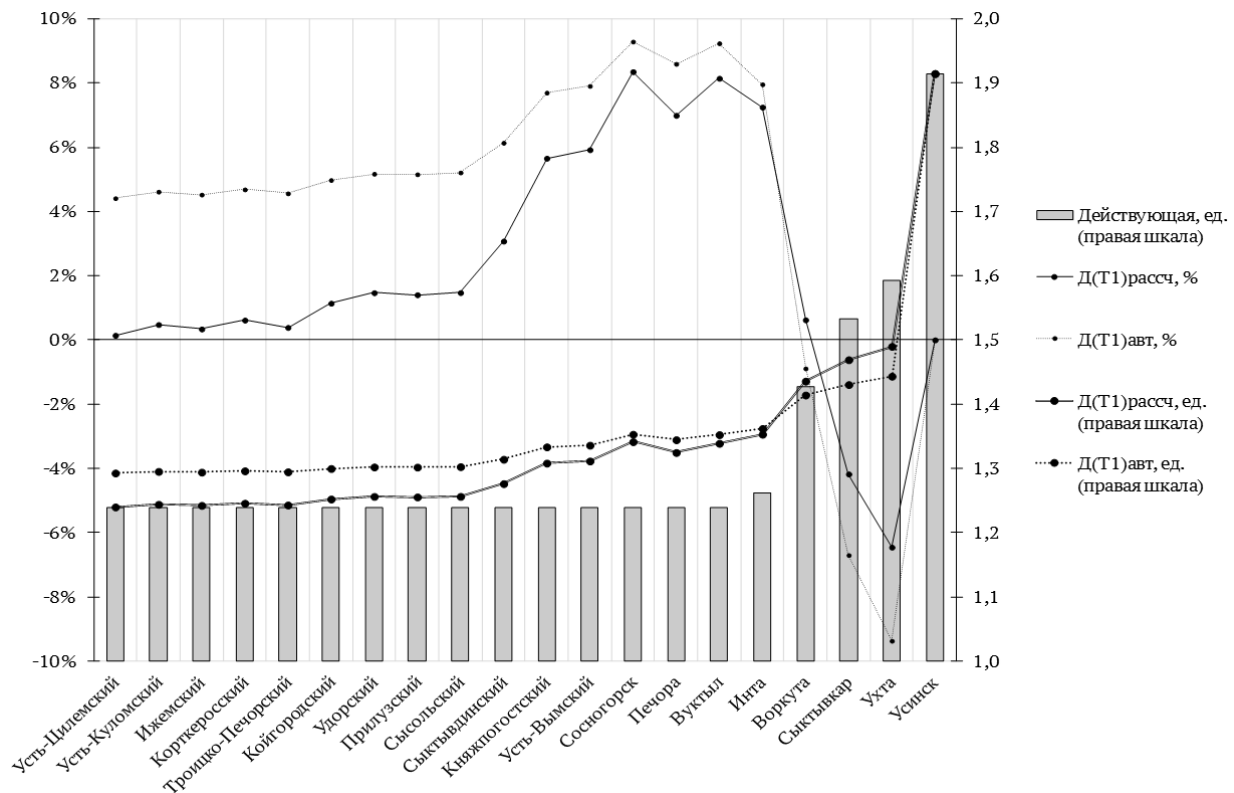
Source: Authoring

Рисунок 3

Величина бюджетной обеспеченности местных бюджетов Республики Коми по двум вариантам распределения (правая шкала), ед.; и изменение бюджетной обеспеченности после применения предлагаемой методики, % от результатов по действующей (левая шкала), в среднем за 2007–2015 гг.

Figure 3

Fiscal capacity of local budgets of the Komi Republic under the two methods of distribution (right scale), units; and changes in fiscal capacity after the application of the proposed method (left scale), percentage, average for 2007–2015



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Paper*, 2006, no. 2006-05, 38 p.
2. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959, 628 p.
3. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–424.
4. Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, no. 4, pp. 83–92.
URL: <https://doi.org/10.1257/jep.11.4.83>
5. Назаров В. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. URL: <https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/19.pdf>

6. *Boadway R., Shah A.* (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, 624 p.
7. *Buchanan J.M.* Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, 1950, vol. 40, no. 4, pp. 583–599.
8. *Eapen A.T.* Federalism and Fiscal Equity Reconsidered. *National Tax Journal*, 1966, vol. 19, no. 3, pp. 325–329.
9. *Shah A.* A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: *Boadway R., Shah A.* (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, pp. 1–53.
10. *Bird R.M., Smart M.* Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30, iss. 6, pp. 899–912.
URL: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
11. *Figuieres Ch., Hindriks J., Myles G.D.* Revenue Sharing versus Expenditure Sharing in a Federal System. *International Tax and Public Finance*, 2004, vol. 11, iss. 2, pp. 155–174.
URL: <https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000011398.14064.c4>
12. *Bird R.M., Tarasov A.V.* Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2004, vol. 22, iss. 1, pp. 77–102. URL: <https://doi.org/10.1068/c0328>
13. *Климанов В.В.* Передача расходных обязательств и проблемы их финансового обеспечения в России // *Финансы*. 2013. № 5. С. 9–16.
14. *Трунин И., Катамадзе А., Назаров В.* Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // *Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы*. Вып. 26. М.: Институт Гайдара, 2005. С. 75–146.
15. *Дерюгин А.Н.* Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // *Экономическая политика*. 2016. № 6. С. 170–191.
16. *Zhuravskaya E.V.* Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, 2000, vol. 76, iss. 3, pp. 337–368.
URL: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0)
17. *Мамедов А.А., Назаров В.С. и др.* Проблемы межбюджетных отношений в России. М.: Институт Гайдара, 2012. 188 с.
18. *Силуанов А.Г.* Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: Дело, 2011. 295 с.
19. *Spahn P.B.* Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. In: *Boadway R., Shah A.* (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, pp. 75–106.
20. *Ahmad E., Craig J.* Intergovernmental Transfers. In: *Ter-Minassian T.* (Ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1997, pp. 73–107.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**NON-EARMARKED INTERGOVERNMENTAL EQUALIZATION TRANSFERS:
COMPLETE EQUALIZATION OR PROPORTIONAL REDUCTION OF GAPS? THEORY
AND EVIDENCE FROM THE BUDGETARY SYSTEM OF THE KOMI REPUBLIC****Evgenii N. TIMUSHEV**

Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North, Komi Science Center,
Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation
evgeny_timushev@mail.ru
ORCID: not available

Article history:

Received 3 April 2018
Received in revised form
25 May 2018
Accepted 21 June 2018
Available online
29 August 2018

JEL classification: H77

Keywords: intergovernmental
relations, intergovernmental
transfer, equalization grant,
absolute equalization,
proportional method

Abstract

Importance The article addresses the methodology for distribution of non-earmarked equalization transfers in the inter-budgetary relations of a multilevel budget system.

Objectives The aim is to formulate conclusions on preferred alignment mechanism with regard to a choice between a methodology with absolute equalization of fiscal capacity and a proportional methodology.

Methods During the study, I reviewed literature and normative base, applied general scientific methods, and elements of higher mathematics.

Results The paper proves that the method of distributing the non-earmarked equalization transfers with absolute equalization of specific income of the least secured budgets is technically complex; it contradicts the concept of fiscal capacity leveling, implies factors of subsidy allocation that indirectly relate to the tasks of alignment, and has properties, which are evaluated as disadvantages by the theory of inter-budget alignment. The alternative is a proportional method. The calculated distribution of grants under the offered variant of the proportional method, using the budget system data of the Komi Republic showed an increase in the budget security and related specific subsidies of the least secured budgets, and, at the same time, a reduction in the final levels of budget security of leader budgets.

Conclusions The proportional method is able to solve alignment problems, observes the principle of growth of grants for the least secured budgets and restrictions imposed by the budget legislation of the Russian Federation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Timushev E.N. Non-Earmarked Intergovernmental Equalization Transfers: Complete Equalization or Proportional Reduction of Gaps? Theory and Evidence from the Budgetary System of the Komi Republic. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2018, vol. 17, iss. 8, pp. 1510–1527.
<https://doi.org/10.24891/ea.17.8.1510>

References

1. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Paper*, 2006, No. 2006-05, 38 p.
2. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw-Hill, 1959, 628 p.
3. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–424.
4. Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, no. 4, pp. 83–92.
URL: <https://doi.org/10.1257/jep.11.4.83>

5. Nazarov V. *Mezhdunarodnyi opyt evolyutsii metodik raspredeleniya vyравnivayushchikh transfertov* [International experience in the evolution of methods for equalization transfer distribution]. URL: <https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/19.pdf> (In Russ.)
6. Boadway R., Shah A. (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, 624 p.
7. Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, 1950, vol. 40, no. 4, pp. 583–599.
8. Eapen A.T. Federalism and Fiscal Equity Reconsidered. *National Tax Journal*, 1966, vol. 19, no. 3, pp. 325–329.
9. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Boadway R., Shah A. (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, pp. 1–53.
10. Bird R.M., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30, iss. 6, pp. 899–912.
URL: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
11. Figuières Ch., Hindriks J., Myles G.D. Revenue Sharing versus Expenditure Sharing in a Federal System. *International Tax and Public Finance*, 2004, vol. 11, iss. 2, pp. 155–174.
URL: <https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000011398.14064.c4>
12. Bird R.M., Tarasov A.V. Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2004, vol. 22, iss. 1, pp. 77–102. URL: <https://doi.org/10.1068/c0328>
13. Klimanov V.V. [Transfer of expenditure obligations and challenges of their financial security in Russia]. *Finansy = Finance*, 2013, no. 5, pp. 9–16. (In Russ.)
14. Trunin I., Katamadze A., Nazarov V. *Mezhbyudzhetye otnosheniya i subnatsional'nye finansy. V kn.: Rossiiskaya ekonomika v 2004 godu. Tendentsii i perspektivy. Vyp. 26* [Intergovernmental fiscal relations and subnational finance. In: Russian economy in 2004. Trends and outlooks. Issue 26]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2005, pp. 75–146.
15. Deryugin A.N. [Regional Equalization: Are There Incentives to Development?]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2016, no. 6, pp. 170–191. (In Russ.)
16. Zhuravskaya E.V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, 2000, vol. 76, iss. 3, pp. 337–368.
URL: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0)
17. Mamedov A.A., Nazarov V.S. et al. *Problemy mezhyudzhetykh otnoshenii v Rossii* [Problems of Intergovernmental fiscal relations in Russia]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2012, 188 p.
18. Siluanov A.G. *Mezhbyudzhetye otnosheniya v usloviyakh razvitiya federalizma v Rossii* [Intergovernmental fiscal relations under federalism development in Russia]. Moscow, Delo Publ., 2011, 295 p.
19. Spahn P.B. Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. In: Boadway R., Shah A. (Eds). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C., World Bank, 2007, pp. 75–106.

20. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers. In: Ter-Minassian T. (Ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1997, pp. 73–107.

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.