

Хам Юлия Юрьевна, студентка 4 курса Финансово-экономического факультета, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ И КАНАДЫ

Аннотация: На современном этапе существует необходимость в оптимизации расходов федерального бюджета Российской Федерации, связанных с выравниванием бюджетной обеспеченности субъектов, финансовые возможности которых по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы. Зарубежный подход к выравниванию территориальных диспропорций может послужить примером эффективного использования средств бюджетов. В статье рассмотрен опыт Германии и Канады, выявлены особенности, представляющих интерес для Российской Федерации.

Ключевые слова: выравнивание бюджетной обеспеченности, фискальный потенциал, уравнивательные выплаты .

Abstract: At the present stage, there is a need to optimize the expenditures of the federal budget of the Russian Federation related to equalizing the budgetary availability of regions whose financial capabilities are significantly differentiated. A foreign approach to equalizing territorial imbalances can serve as an example of the efficient use of budget funds. The article considers the experience of Germany and Canada, identifies features that may be of interest to the Russian Federation.

Key words: equalizing of budgetary availability, fiscal capacity, equalization payments.

Оба государства по форме государственного устройства являются федеративными. Германия состоит из 16 федеральных земель, представляющих собой независимый уровень государственного управления. Канада включает в себя 10 провинций и 3 территории. Для Германии характерны централизованный тип бюджетной системы и четырехступенчатая система межбюджетного выравнивания. В Канаде бюджетная система является централизованной, а межбюджетное выравнивание осуществляется посредством предоставления целевых и нецелевых трансфертов из федерального бюджета.

Выравнивание доходов земель в Германии осуществляется в 4 этапа и предназначено для создания и поддержания равных условий жизни для всего населения Германии. На первом этапе происходит вертикальное распределение налоговых доходов, путем закрепления определенного вида налоговых поступлений (доли налоговых поступлений) за уровнями бюджетной системы [4, с. 1]. Вторым этапом является горизонтальное распределение налоговых поступлений. Особенностью данного этапа является распределение около 25% поступлений от НДС среди земель, доходы которых от подоходного налога, налога на прибыль корпораций и земельного налога на душу населения ниже среднедушевого показателя по всем землям. Размер распределяемых поступлений от НДС зависят от суммы, на которую подушевой налоговый доход земель ниже среднего подушевого налога для всех земель. Оставшаяся часть поступлений от НДС, не менее 75%, распределяется в соответствии с среди всех земель пропорционально числу жителей территории. В целом, роль налоговых доходов в обеспечении выравнивания уровней бюджетной обеспеченности земель достаточно высока.

На третьем этапе земли с низким финансовым потенциалом на душу населения получают платежи из специального фонда, формируемого за счет поступлений от земель с высоким финансовым потенциалом, то есть по системе горизонтального перераспределения. При этом, при оценке финансового потенциала учитываются доходы местных органов власти, так как земли несут

ответственность за обеспечение местных органов власти финансовыми ресурсами. Помимо этого, система финансового выравнивания между землями предполагает, что финансовые потребности в расчете на одного жителя одинакова во всех землях. Однако, считается, что у таких городов, как Берлин, Бремен и Гамбург имеются более высокие финансовые потребности на одного жителя и при оценке финансового потенциала численность населения искусственно завышается на 35%. Это объясняется тем, что данные города являются одновременно и местными органами власти, и землями. Тот же метод применяется для трех малонаселенных земель Бранденбург, Мекленбург-Западная Померания, Саксония-Анхальт [4, с. 3].

Размер выплат, осуществляемых землями с высоким финансовым потенциалом зависит от величины, на которую ее финансовый потенциал на одного жителя превышает среднее значение среди всех земель. При этом сумма, превышающая среднее значение взимается не полностью, а частично. В результате, разница в финансовом обеспечении земель существенным образом сокращается. К примеру, земли с низким финансовым потенциалом, составляющим 70 % или 90 % от среднего показателя до финансового выравнивания, увеличивается до 91 % или 96% от среднего показателя после выравнивания. С другой стороны, финансовый потенциал земель со значением 110 % или 120 % от среднего финансового, снижается до 104% до 106,5% процентов [4, с. 4].

На четвертом этапе происходит предоставление дополнительных федеральных грантов, подразделяющиеся на общие федеральные гранты и федеральные гранты, выделяемые на особые нужды. Общие федеральные гранты направляются в земли, финансовый потенциал на одного жителя после финансового выравнивания между землями составляют менее 99,5 % от средней финансового потенциала на одного жителя после третьего этапа. Таким образом, финансовый потенциал, который составлял 70% или 90% от среднего показателя, по результатам всех процедур выравнивания составит 97½ % или 98½ % [4, с. 4].

Предоставлений дополнительных федеральных грантов для особых нужд не привязано к конкретной цели. Однако, земли, получающие подобные федеральные гранты несут единоличную ответственность за их использование.

Для Российской Федерации может быть примечательным опыт Германии, касающийся горизонтального перераспределения налоговых поступлений, а также сочетания горизонтального и вертикального перераспределения средств между бюджетами. Горизонтальное распределение налоговых поступлений может стать дополнительным инструментом, направленным на повышение бюджетной обеспеченности данных регионов, а также повлиять на заинтересованность органов власти субъектов Российской Федерации в создании более благоприятных условий для роста налоговой базы и принятии мер, способствующих повышению собираемости налогов. В Российской Федерации с 2017 года существует схожая практика, связанная с увеличением ставки по налогу на прибыль, поступающего в федеральный бюджет, с 2% до 3%. Дополнительный процент частично идет на выплату дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Особенностью горизонтального перераспределения в Германии, также представляющей интерес для Российской Федерации, является тот факт, что земли-доноры осуществляют платежи в специальный фонд не в полном объеме, а размере около 66% превышения финансового потенциала на одного жителя над средним значением. Это в свою очередь повышает заинтересованность земель-доноров наращивать налоговый потенциал.

В Канаде действует программа “Equaluzation”, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности провинций. Целью программы, закрепленной в Конституции является обеспечение региональных Правительств достаточными средствами для предоставления государственных услуг на уровне, который является сопоставимым с уровнем в других провинциях. Помимо этого Правительство Канады осуществляет контроль над тем, чтобы общий рост трансфертов по данной программе соответствовал экономическому росту страны [3].

Право на получение уравнительных платежей определяется путем оценки фискального потенциала территорий. При этом данные платежи предоставляются без указания конкретной цели использования и расходуются правительствами провинций в соответствии с собственными приоритетами.

При оценке фискального потенциала используется так называемый "стандарт 10 провинций", суть которого заключается в том, что до внесения каких – либо корректировок право провинции на получение уравнительных платежей в расчете на душу населения равняется сумме, на которую ее бюджетная обеспеченность ниже среднего значения, рассчитанного по всем провинциям [2, с. 5].

Фискальный потенциал провинций определяется следующим образом [2, с. 6]:

$$(2)S = t_1B_1 + t_2B_2 + t_3B_3 + t_4B_4 + 0,5N,$$

где t_1 , t_2 , t_3 и t_4 представляют собой средние ставки региональных налогов, применимые к личным доходам, доходам предприятий, расходам на потребление и имуществу, соответственно;

B_1 , B_2 , B_3 , B_4 обозначают налоговую базу, суммируемую по всем провинциям и выраженную на душу населения, в то время как N представляет собой сумму всех доходов от природных ресурсов, выраженных на душу населения.

$$(3)F = t_1b_1 + t_2b_2 + t_3b_3 + t_4b_4 + 0,5n,$$

где b_1 , b_2 , b_3 , b_4 обозначают налоговую базу в конкретной провинции, а n представляет собой сумму доходов от природных ресурсов, полученной в конкретно взятой провинции

$$(4)P = (S-F) - A$$

В итоге право провинции на получение уравнительных выплат появляется, если ее фискальный потенциал (F) меньше установленного стандарта (S) с учетом корректировки (A), возникающей в результате применения предельного значения фискального потенциала.

Для определения показателя корректировки, представляющей собой своего рода лимит, в рамках которого осуществляются уравнительные

выплаты, необходим расчет двух показателей. Для расчета первого из них среди провинций, не получающих уравнительные платежи, выбирается провинция с наименьшим фискальным потенциалом. Далее к сумме потенциальных налоговых доходов данной провинции прибавляется 50% от суммы доходов, получаемых от природных ресурсов. Для расчета второго показателя необходимо определить сумму потенциальных налоговых доходов конкретно взятой провинции, 50% от суммы доходов от природных ресурсов, взимаемых на ее территории и суммы уравнительных платежей, которую потенциально может получить данная провинция. В результате сумма уравнительных платежей может сократиться на сумму, на которую значение второго показателя превышает значение первого [4, с. 5].

Введение показателя, корректирующего размер уравнительных платежей, при оценке фискального потенциала провинций Канады также представляет интерес для Российской Федерации. В нашей стране прирост дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2019 году по отношению к 2018 году не может превышать 15 процентов [1]. Однако, в отличие от Канады лимит привязан к показателям конкретного субъекта. Предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов в рамках лимита, привязанного к показателям региона-донора, может послужить фактором, способствующим повышению мотивации регионов к принятию мер по увеличению собственных доходов и выравниванию уровней бюджетной обеспеченности.

Таким образом, для Российской Федерации примечательными могут быть:

- опыт Германии, касающийся горизонтального перераспределения налоговых поступлений, а также сочетания горизонтального и вертикального перераспределения средств между бюджетами;
- опыт Канады, касающийся установления лимита предоставления уравнительных платежей, где за основу берется уровень фискального

потенциала провинции, являющийся наименьший среди провинций, не претендующих на получение уравнивающих платежей;

– опыт обеих стран, заключающийся в неиспользовании показателя расходов бюджета при определении размера выравнивающих платежей.

Работа выполнена под научным руководством Хузиной Альфии Флюоровны, Преподавателя Департамента общественных финансов, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва.

Библиографический список:

1. Постановление Правительства РФ от 31.12.2018 N 1787 "О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации".

2. J. Feehan. Canada's equalization formula: peering inside the black box...and beyond//The School of Public Policy: SPP Research Papers. - 2014.- Issue 24. – 31 с.

3. Официальный сайт Департамента финансов Канады. - URL: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp> (Дата обращения: 3.10.19).

4. Официальный сайт Федерального министерства Германии. The Federal Financial Equalisation System in Germany. - URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1 (Дата обращения: 1.10.19).