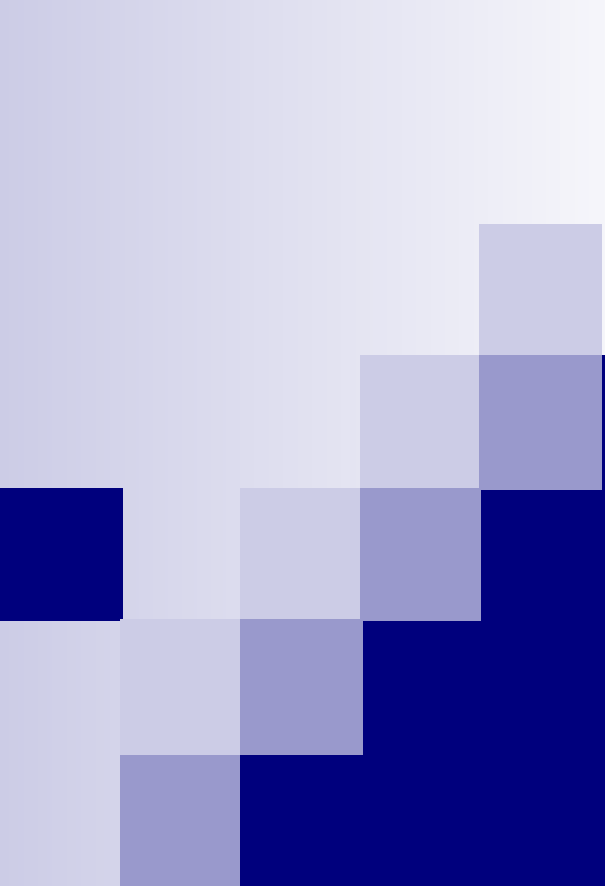




Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения –

это **отношения** между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, **связанные и формированием и исполнением соответствующих бюджетов.**

История:

Современная система межбюджетных финансовых потоков начала складываться в РФ, начиная с 1991 г.

К этому времени до образования независимого российского государства *бюджетная* система РСФСР представляла собой часть централизованной *бюджетной* системы Советского Союза.

В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных источников и расходных полномочий, для каждой АТЕ существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы.

История (продолжение)

Новая Конституция 1993 года и усиление позиций федеральных органов власти сделали возможным проведение в 1994 году реформы межбюджетных отношений, основной целью которой была формализация вопросов распределения доходов между федеральным и региональным бюджетами и предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня

История (продолжение)

В результате проведенных преобразований система федеральной финансовой поддержки регионов в настоящее время включает в себя несколько каналов предоставления финансовых ресурсов, которые можно разделить на две группы:

- регулярные и
- нерегулярные виды финансовой помощи.

В составе регулярной финансовой помощи следует выделить прежде всего трансферты из федерального Фонда финансовой поддержки регионов, дотации бюджетам закрытых АТО, субвенции г.Москве.

Нерегулярная финансовая помощь включает в себя главным образом расходы в рамках осуществления различных федеральных программ, а также финансирование по линии министерств и ведомств.

История (продолжение)

Основным каналом регулярно предоставляемой федеральной финансовой помощи регионам является Фонд финансовой поддержки регионов, который начиная с 1994 года формируется и распределяется в соответствии со следующими принципами.

Величина ФФПР утверждается в виде фиксированной доли налоговых доходов федерального бюджета (в 1994 г. — 22% доходов от НДС, в 1995 г. — 27% поступлений НДС в федеральный бюджет, в 1996-97 гг. — 15% налоговых доходов федерального бюджета за исключением ввозных пошлин ...). Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно имеют 70-80 субъектов Федерации из 88.



Задача межбюджетных отношений

- Распределить расходы
- Распределить доходы за соответствующим бюджетом

Классификация межбюджетных отношений

межбюджетные отношения

Разграничение
расходов и доходов
полностью или частично
на постоянной
основе между
уровнями
бюджетной
системы

Распределение
регулирующих
налогов
по временным
нормативам,
утвержд. на
каждый год

Межбюджетн
ое
регулирувани
е

Перераспред.
средств из
бюджетов
одного
уровня в
другой

Межб.отношения
по целевой
поддержке,
по мероприятиям
совместного
финансирования

Субвенции

Дотации

Субсидии

Взаиморасчеты

- Первичным моментом организации системы межбюджетных отношений является вопрос **распределения расходных обязательств** между уровнями государственной власти.
- Экономическая теория практически не дает рекомендаций по распределению расходных обязательств.
- Предполагается, что та или иная государственная услуга должна обеспечиваться уровнем государственной власти, наиболее близко представляющим сообщество людей, которое оказывается в выигрыше от оказания этой услуги.

С этой точки зрения, например, оправданным является финансирование местных благ из муниципального бюджета, а государственных услуг общенационального значения — таких как оборона, безопасность — из центрального бюджета. Однако большинство государственных услуг не попадают полностью в какую-либо из перечисленных категорий и в силу этого решить вопрос о распределении обязательств по их финансированию согласно только теоретическим соображениям не представляется возможным.

Составные части расходного обязательства:

- законодательное регулирование;
- финансирование;
- администрирование.

При этом регулирование не поддается количественной оценке, а финансирование и администрирование, хотя и могут быть количественно определены, не отражают полного набора действий органа власти по исполнению расходного обязательства.

Подходы для оценки расходных потребностей региональных бюджетов.

- ***Косвенная оценка расходных потребностей регионов на основе факторного анализа.***
- ***Оценка расходных потребностей регионов на основе существующих целевых трансфертов.***
- ***Применение единого норматива бюджетных расходов для всех АТО государства.***
- ***Оценка расходных потребностей регионов на основе фактических расходов.***

1. Косвенная оценка расходных потребностей регионов на основе факторного анализа.

- Такой метод может быть использован при наличии (выделении) факторов, определяющих спрос и/или стоимость оказания государственных услуг в АТО (количество потребителей тех или иных видов государственных услуг, затраты на отопление и освещение, транспорт и заработную плату и т.д.).

2. Оценка расходных потребностей регионов на основе существующих целевых трансфертов.

- Подобный подход применяется в случае недостаточности статистической информации для анализа влияния различных факторов на величину расходов, но в то же время из национального бюджета осуществляется выделение некоторого количества целевых грантов. В этом случае для расчета трансферта определяется соотношение федеральных средств, полученных в регионе на душу населения, и среднего по стране размера гранта, которое используется затем как один из коэффициентов в формуле распределения трансфертов.

Указанный подход имеет несколько преимуществ, важнейшим из которых является то, что при его применении выравнивающие трансферты могут дополнять трансферты целевого характера, а следовательно, не возникает конфликтов между министерствами и ведомствами, ответственными за распределение целевых и выравнивающих трансфертов, а также бюджеты нижестоящего уровня не лишаются целевых источников финансирования.

3. Применение единого норматива бюджетных расходов для всех АТО государства.

Для осуществления такого подхода на практике необходимо, чтобы между провинциями не существовало значительной дифференциации стоимости оказания *бюджетных* услуг.

4. Оценка расходных потребностей регионов на основе фактических расходов.

Очевидно, что такой подход не представляется возможным использовать на долгосрочной основе, т.к. у региональных властей появляется возможность влиять на величину расходов с целью получения в будущем большего объема трансферта.

Необходимо учитывать, что в составе государства всегда имеются слаборазвитые территории с низкой стоимостью государственных услуг в связи :

- с межрегиональной дифференциацией цен,
- с отсутствием возможности оказывать те или иные виды услуг вследствие отсутствия необходимой инфраструктуры
- каких-либо иных причин, связанных с уровнем экономического развития.



Доходы территориальных бюджетов включают:

- 1) Собственные доходы бюджетов – доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично
- 2) Регулирующие доходы – это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений.

Регулирующие доходы осуществляются для избежания вертикального и горизонтального дисбаланса.

Распределение налоговых доходов между уровнями государственной власти.

Существует три варианта закрепления налоговых доходов за местными органами власти:

- 1) закреплены все поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией, налоговые доходы.

При этом устанавливается, чтобы часть доходов передавалась на высший уровень *бюджетной* системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства.

Вследствие того, что такой вариант может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, а также помешать фискальной стабилизации, он не представляет собой наиболее эффективный метод мобилизации государственных ресурсов и может создать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

Варианты закрепления налоговых доходов (продолжение)

- Второй вариант подразумевает **закрепление всех налогов за национальным правительством** и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня.

Основным недостатком такой системы является полное отсутствие связи между уровнем власти, на территории которого собираются те или иные налоги и уровнем принятия расходных решений, — основной предпосылкой создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без существования подобной связи возникает риск фискальной иллюзии, т.е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. С другой стороны, вероятность частого и необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни *бюджетной* системы, может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

Варианты закрепления налоговых доходов (продолжение)

- 3) Закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, – компенсация недостающих доходов путем закрепления долей от регулирующих налогов либо путем перечисления трансфертов в бюджеты АТО.

Ключевым вопросом при осуществлении подобной схемы распределения доходов является выбор налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), а также федеральных налогов, определенная доля поступлений которых зачисляется в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов). В случае закрепления за нижними уровнями власти налоговых полномочий, что позволяет связывать величину налогового бремени и принимаемые расходные решения, местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида "затраты-выгоды", что приводит к повышению экономической эффективности.

Вывод: варианты передачи ресурсов от одного уровня *бюджетной* власти на другой

1) разделение доходов

2) система грантов.

Разделение доходов может осуществляться в нескольких видах:

- разделение налоговой базы
- централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям.

Варианты передачи ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой (продолжение)

Выделение грантов может происходить по двум направлениям:

- в виде нецелевых
- целевых трансфертов.

Каждый гранд может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования.

Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

Преимущества и недостатки децентрализации включают

- существование фискального разрыва между способностью региона получать доходы и его потребностями в расходах, возникающего из-за преимуществ, которыми обладает центральное правительство в области сбора налогов и относительно более высоким уровнем расходов регионов и населенных пунктов;
- потребность в уменьшении фискальной несправедливости, возникающей из-за разницы в способности получать доходы, существующей между различными регионами (в особенности тех, что не зависят от региональной политики) и их различных потребностей в расходовании средств;
- необходимость корректировки фискальной неэффективности, возникающей из-за различий в величине чистой фискальной выгоды между регионами;
- существование позитивных внешних эффектов (благодаря перетеканию средств из других административных единиц) от различных региональных расходов;
- обеспечение определенного единообразия в главных типах региональных расходных программ.

Регулирующие доходы также включают:

- **Трансферты** – средства, поступающие из федерального и региональных фондов финансовой поддержке регионов, размер которых рассчитывается по установленной Правительством методике.
- **Трансферты населению** - бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством.
- **Дотация** – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.
- **Субвенция** – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.
- **Субсидия** – бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицам, на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Вывод

- относительно распределения межбюджетных трансфертов
 - необходим **комплекс выравнивающих трансфертов**: от целевых (условных) трансфертов для решения конкретных задач экономической политики, до иных нецелевых (безусловных) трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы.

При этом необходимо по мере возможности избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами бюджетов АТО и их расходами, в целях избежания дестимулирования фискальных усилий и снижения ответственности региональных властей за налоговую и расходную политику.

- **Вертикальный дисбаланс** возникает в случае, различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях *бюджетной* системы.

Однако простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может возникнуть как результат *бюджетной* политики на уровне субнационального органа власти: например, вследствие принятия решений об увеличении расходов либо об отказе от повышения налоговых ставок.



Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала региональных органов власти на одном уровне *бюджетной* системы.

На практике только некоторые страны применяют методику оценки фискального потенциала территорий на регулярной основе в целях расчета трансфертов (наиболее далеко в этом направлении продвинулись: среди федеративных государств – Австралия, Канада и ФРГ, среди унитарных – Дания и Великобритания).



Государственная политика в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов

1) Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.

Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой *бюджетной* обеспеченностью в низкообеспеченные регионы.

Подобная система применяется в Федеративной Республике Германия.



Государственная политика в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов (продолжение)

2) ***Комплексная система выравнивающих трансфертов.***

Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов.

Подобный подход используется в *бюджетных* системах Австралии и Канады.



Государственная политика в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов (продолжение)

3) ***Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы.***

Субнациональные *бюджетные* дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса.

В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в АТО, а также чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте *бюджетной* политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект.

Подобный подход широко распространен в США.

Основные принципы межбюдж. отношений

- 1) Система межбюджетных трансфертов должна прежде всего преследовать цели макроэкономической стабилизации.
- 2) Методика распределения выравнивающих трансфертов должна утверждаться в контексте фискальной политики государства (в среднесрочной фискальной программе правительства- на три года вперед).
- 3) Цели выделения выравнивающих трансфертов должны быть ясно сформулированы, а также должна существовать возможность для их регулярного мониторинга.
- 4) При планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделяемые по другим каналам. Вследствие того, что кроме выравнивающих трансфертов, в регионы направляются средства в рамках программ различных министерств и ведомств, министерству финансов необходимо учитывать их при выделении трансфертов.
- 5) При выделении трансфертов необходимо рассмотреть возможные альтернативы. В некоторых случаях более эффективным является финансирование оказания государственных услуг не через бюджеты нижестоящего уровня, а с помощью прямого платежа поставщику услуг (особенно при желании национального правительства повысить диверсификацию и эффективность оказания услуг).



Возможные варианты распределения Фонда финансовой поддержки регионов согласно принципам доходного и расходно-доходного выравнивания:

- Методики доходного выравнивания
- Методики расходно-доходного выравнивания

Методики доходного выравнивания

- Методики, выравнивающие доходы регионов пропорционально отклонению от некоторой величины (например, от среднедушевого дохода по всем регионам или их группам);
- методики, доводящие доходы регионов до уровня не ниже заданного;
- методики, являющиеся комбинациями методик из первых двух групп.

При этом для каждой из методик можно выделить дополнительный вариант: кроме расчета трансфертов, основанного на безусловном выравнивании среднедушевых доходов регионов, возможно проведение расчета, основанного на выравнивании среднедушевых доходов с учетом понижающих коэффициентов, обеспечивающих стимулирование усилий регионов по сбору налогов.

Доходное выравнивание основывается на предоставлении финансовой помощи только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых доходов, скорректированных с помощью специальных коэффициентов (индекса бюджетных расходов). *Смысл введения корректирующего коэффициента заключается в учете межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг (т.е. он является своего рода "межрегиональным дефлятором" цен оказания бюджетных услуг).*

Методики расходно-доходного выравнивания

- Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на обеспечении минимального уровня регионального дефицита
- Методика расходно-доходного выравнивания, основанная на распределении ФФПР пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов.
- Методика распределения ФФПР, совмещающая первый и второй варианты расходно-доходного выравнивания.

Данные методики основаны на предоставлении финансовой помощи в соответствии с разрывом между доходами (доходным потенциалом) и расходами (расходными потребностями) регионов.

Так же, как и в случае выравнивания среднечеловеческих доходов, возможно такое распределение трансфертов, которые обеспечивало бы некоторый минимальный уровень регионального дефицита, определяемого объемом Фонда, простое распределение средств ФФПР пропорционально разрыву между доходами и расходами региональных бюджетов, а также комбинация этих двух вариантов.

Канада:

Канада является государством с федеративным *устройством*. В настоящее время Канада состоит из 12 субъектов федерации: десяти провинций и двух территорий.

Также в Канаде насчитывается около 5000 муниципальных образований, включая города, села, тауншипы, графства и районы специального обслуживания.



Федеральному правительству принадлежат полномочия по регулированию вопросов войны и мира, обороны, правопорядка, национального государственного долга и государственной собственности, денежно-кредитной и банковской системы, торговых и коммерческих отношений.

Бюджетная система Канады соответствует федеративной системе органов государственной власти — правительство каждого уровня имеет свой собственный бюджет. Доходная база федерального бюджета состоит из поступлений федеральных налогов, сборов и прочих платежей, а в доходы бюджетов провинций зачисляются налоговые платежи и межбюджетные трансферты, полученные от федерального бюджета



Каждая провинция получила право на долю от поступлений федерального налога на ее территории, единую для всех провинций. Также провинции имеют право повысить ставку федерального налога на своей территории с тем, чтобы перечислить дополнительные налоговые поступления в доходы своих бюджетов.

Указанный порядок относится к подоходному налогу с физических лиц и корпораций, налогу на товары и услуги (аналогу налога на добавленную стоимость). В доходы бюджетов провинций зачисляются налоги на природные ресурсы и налог на имущество.



Бюджеты провинций обязаны финансировать государственное образование, здравоохранение и муниципальные службы.

Оба уровня *бюджетной* системы несут расходные обязательства в областях совместных интересов: таких как, например, сельское и лесное хозяйство. Также федеральное правительство несет расходы в области социального обеспечения.

Финансовая помощь

- выделяется в виде целевых и нецелевых трансфертов.

Существуют программы и финансовая помощь в рамках плана финансовой поддержки - нецелевые трансферты для выравнивания *бюджетных* доходов

Расчет выравнивающих трансфертов

Формула построена таким образом, что федеральные средства распределяются между семью провинциями — Ньюфаундленд, Принс Эдвард Айленд, Нова Скотия, Нью Брансвик, Квебек, Манитоба и Саскатчеван.

Эти субъекты федерации располагают доходным потенциалом ниже среднего уровня. Доходный потенциал рассчитывается как разность между среднедушевыми поступлениями каждого налога в целом по пяти провинциям, утвержденным в качестве федерального стандарта, и среднедушевыми налоговыми поступлениями на территории провинции. Налоговые поступления при этом рассчитываются по средним ставкам, действовавшим на территории всех провинций. Налоговый потенциал рассчитывается по 33 позициям, включающим прямые и косвенные налоги.