

О.В. Воронцова



Международный опыт формирования межбюджетных отношений

г. Москва
20 апреля 2004 г.

Принципы построения межбюджетных отношений

- Основная задача – выбрать эффективную модель межбюджетных отношений для конкретных экономических и политических условий
 - Критерием эффективности каждой конкретной модели может выступать только качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению
 - Эффективность системы межбюджетных отношений **НЕ ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ**
 - степенью централизации/децентрализации бюджетной системы
 - наличием или отсутствием регулирующих налогов
 - долями доходов/расходов центрального правительства
 - объемом и способами передачи финансовой помощи
 - Эффективность системы межбюджетных отношений **ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ**
 - четко установленной и сбалансированной системой всех перечисленных факторов, строго соответствующей особенностям данного государства
-



Швеция

Канада

Германия

- Общая характеристика бюджетной системы
- Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы
- Разграничение расходных обязательств по уровням бюджетной системы
- Система трансфертов



Швеция

Общая характеристика бюджетной системы

- Швеция является унитарным государством
- Бюджетная система представлена центральным бюджетом и двумя видами местных бюджетов – бюджетами ландстингов (20) и бюджетами коммун (289)
- Ландстинги не обладают иерархическими полномочиями над коммунами

Швеция

Распределение налоговых доходов

- В Швеции нет регулирующих налогов
- Конституция устанавливает право местных властей самим собирать налоги и определять налоговые ставки
- На местном уровне взимается только налог с доходов физических лиц (подходный налог)
- Ландстинги и коммуны устанавливают отдельно свои ставки подходного налога, средний суммарный уровень ставок составляет около 30,5%, максимальный 33,2, минимальный 27,1 (факт)
- Соотношение налоговых доходов между центральным бюджетом, бюджетами ландстингов и бюджетами коммун составляет приблизительно 67%:11%:22%

Швеция

Разграничение расходных обязательств

- Основная расходная статья ландстингов – здравоохранение (почти 90% всех расходов)
- Основные расходы коммун – среднее образование, детские сады, социальные услуги (помощь инвалидам и престарелым), строительство коммунального жилья
- В соответствии с переданными государственными полномочиями ландстинги и коммуны на своей территории осуществляют расходы на содержание дорог, транспорт, связь, водопровод, обеспечение электроэнергией, и т.п.
- Доля расходов ландстингов и коммун в общем объеме государственных расходов составляет менее 35%

Швеция

Система трансфертов

- Межбюджетное регулирование в Швеции осуществляется по трем основным направлениям:
 1. Целевые трансферты ландстингам и коммунам за счет средств центрального правительства
 2. Нецелевые трансферты ландстингам и коммунам за счет средств центрального правительства
 3. Система выравнивания ландстингов и коммун за счет их собственных средств (отрицательных трансфертов)
- Общий объем финансовой помощи центрального правительства (целевых и нецелевых трансфертов) в доходах местных бюджетов составляет около 16%

Швеция

1. Целевые трансферты ландстингам и коммунам за счет средств центрального правительства

- До 1992 года целевые гранты составляли основную часть финансовой помощи центрального правительства и выделялись на финансирование расходов на среднее образование и социальную помощь детям и престарелым
- В 1992 году была проведена реформа и большинство целевых грантов было отменено
- На данный момент целевые гранты выделяются, в основном, на компенсацию местным бюджетам расходов на социальную поддержку беженцев и безработных
- Целевые гранты составляют около 15% от всей финансовой помощи центрального правительства

Швеция

2. Нецелевые трансферты ландстингам и коммунам за счет средств центрального правительства

- Нецелевые трансферты составляют более 80% от всей финансовой помощи центрального правительства
- Нецелевые трансферты центрального правительства распределяются на равной подушевой основе между всеми местными бюджетами отдельно для ландстингов и коммун
- Коммуны получают приблизительно две трети от всех распределяемых средств
- Основной целью предоставления нецелевых трансфертов центрального правительства является соблюдение «финансового принципа», то есть трансферты предоставляются для компенсации последствий решений центрального правительства, влияющих на объем расходов и доходов местных бюджетов

Швеция

3. Система выравнивания ландстингов и коммун за счет их собственных средств (отрицательных трансфертов) (1)

- Швеция ввела новую систему выравнивания ландстингов и коммун в 1996 году принятием Государственного Закона
- Основной целью выравнивания в Швеции является снижение социального неравенства населения
- Система выравнивания построена на принципе «самофинансирования», то есть с использованием отрицательного трансферта и без дополнительно передаваемых средств из центрального бюджета
- Процесс выравнивания состоит из двух этапов:
 - выравнивание доходных возможностей местных бюджетов
 - выравнивание расходных потребностей местных бюджетов
- Выравнивание производится отдельно для ландстингов и коммун. Соотношение средств, перераспределяемых на первом и втором этапах выравнивания, составляет приблизительно 2:1 для коммун и 3:1 для ландстингов

Швеция

Выравнивание доходных возможностей

- Основным показателем для выравнивания является средний подушевой налогооблагаемый доход по подоходному налогу с физических лиц
- Разброс налогооблагаемого дохода до выравнивания составляет от 75% до 180% от среднего для коммун и от 82% до 118% для ландстингов
- Коммуны и ландстинги с подушевым налоговым потенциалом ниже среднего получают трансферт, коммуны и ландстинги с подушевым налоговым потенциалом выше среднего уплачивают отрицательный трансферт
- Ландстинги и коммуны с налоговым потенциалом ниже среднего получают компенсацию в размере 95 процентов от разницы со средним, и, наоборот, у ландстингов и коммун с налоговым потенциалом выше среднего изымается 95% такого превышения
- В результате выравнивания доходных возможностей местных органов власти разброс между налоговым потенциалом местных бюджетов составляет от 98 до 102 процентов от среднего налогового потенциала.

Швеция

Выравнивание расходных потребностей

- Основывается на выравнивании структурных и других «неподконтрольных» местным органам власти факторов:
 - половозрастной структуры населения
 - плотность населения
 - резкое снижение численности населения и т.п.
- Для выравнивания оцениваются подушевые расходные потребности каждого муниципального образования отдельно по девяти видам расходов с использованием различных структурных факторов
- Ландстинги и коммуны с расходными потребностями выше средних расходных потребностей получают трансферт, равный разнице со средними, умноженной на количество жителей, и, наоборот, ландстинги и коммуны с расходными потребностями ниже средних, уплачивают отрицательный трансферт, равный разнице со средними, умноженной на количество жителей
- В результате происходит полное выравнивание расходных потребностей муниципальных образований

Канада

Общая характеристика бюджетной системы

- Канада является федерацией десяти провинций и двух территорий
- Бюджетная система представлена тремя уровнями – федеральным, региональным (провинциальным/территориальным) и местным
- На уровне федерации межбюджетные отношения законодательно регулируются только со вторым уровнем бюджетной системы – 10 провинциями и 2-мя северными территориями
- Местное самоуправление (местный уровень бюджетов) гарантируется Конституцией, но регулируется индивидуально в каждой провинции и территории

Канада

Распределение налоговых доходов

- Налоги могут устанавливаться всеми уровнями бюджетов, список налогов является открытым
- Основные поступления в консолидированный бюджет Канады обеспечиваются за счет налогов, вводимых федеральным правительством
- Соотношение налоговых доходов трех уровней составляет 48:43:9
- Основные поступления в федеральный бюджет:
 - Подоходный налог с физических лиц (47% всех доходов)
 - Налог на доходы корпораций (14%)
 - Налог на товары и услуги (13%)
- Основные поступления в региональные бюджеты:
 - Подоходный налог с физических лиц (30% всех доходов)
 - Налог с продаж (16%)
 - Налог на товары и услуги (13%)
- Основные поступления в местные бюджеты:
 - Налог на недвижимость (70% всех доходов)

Канада

Разграничение расходных обязательств

- Соотношение расходов трех уровней составляет 41%:48%:11%
- Основные расходы консолидированного бюджета регионов:
 - Образование (более 25% всех расходов)
 - здравоохранение (около 20% всех расходов)
 - Социальная помощь (около 20% всех расходов)

Канада

Система трансфертов (1)

- Цель предоставления федеральных трансфертов в Канаде:
 - «Трансферты гарантируют, что все канадцы получают сравнительно одинаковый уровень государственных услуг, в независимости от их места проживания внутри страны. Трансферты поддерживают проведение важных программ провинций, таких как здравоохранение, полное среднее и высшее образование, социальная поддержка и социальные услуги, охрана детства»
- Доля федеральных трансфертов в доходах провинций колеблется приблизительно от 14% до 45%
- Территории практически все свои доходы обеспечивают за счет федерального трансферта
- Общий объем трансфертов, переданных из федерального бюджета в 2003-2004 финансовом году, составит приблизительно \$1582 на душу населения (26% от расходов федерального правительства или 23% от доходов бюджетов провинций/территорий)

Канада

Система трансфертов (2)

- Федеральное правительство Канады ежегодно передает трансферты провинциям/территориям по пяти основным программам:
 1. Трансферт на здравоохранение и социальную помощь (CHST)
 2. Трансферт на реформу здравоохранения
 3. Программа выравнивания (нецелевой трансферт)
 4. Программа территориального финансирования (TFF)
 5. Прочие целевые программы

Канада

1. Трансферт на здравоохранение и социальную помощь (1)

- Составляет более 75% от всей выделяемой федеральной финансовой помощи
- Является целевым (на поддержку здравоохранения, высшего образования, предоставление социальной помощи и услуг территориями и провинциями)
- Был введен в действие в 1996-1997 финансовом году и заменил собой две отдельные трансфертные программы - программу социальной поддержки и программу поддержки здравоохранения и высшего образования
- Финансовая помощь передается в виде налогового и денежного трансфертов
 - Налоговые трансферты впервые появились в 1977 году, когда федеральное правительство передало в провинциальные бюджеты 13,5 процентных пунктов федерального подоходного налога и один процентный пункт федеральной ставки по налогу на доходы корпораций
- В 2003-2004 финансовом году приблизительно половина всей суммы CHST передается через налоговый трансферт, половина – через денежный
- Суммы, получаемые через налоговый трансферт, дополнительно выравниваются в рамках общей программы выравнивания

Канада

1. Трансферт на здравоохранение и социальную помощь (2)

- С 2001 года трансферт CHST распределяется между провинциями и территориями на равной подушевой основе
- Объем трансферта составляет приблизительно \$1000 на душу населения
- Процедура определения общего объема распределяемого трансферта непрозрачна и сложна
- Увеличение–снижение общей суммы федерального трансферта определяется путем переговоров между федеральным правительством и правительствами провинций/территорий
- С 1 апреля 2004 года предполагается провести разделение трансферта CHST на два компонента – трансферт на здравоохранение и трансферт на социальную помощь и образование



Канада

2. Трансферт на реформу здравоохранения

- Первый раз распределяется между провинциями/территориями в 2003-2004 финансовом году
- Программа реформы рассчитана на 5 лет, после чего данный трансферт будет включен в общий трансферт на здравоохранение
- Трансферт на реформу здравоохранения является целевым
- Направляется на поддержку системы оказания первичной медицинской помощи, медицинской помощи на дому
- Составляет около 2% всей федеральной финансовой помощи



Канада

3. Программа выравнивания (нецелевой трансферт) (1)

- Объем трансфертов составляет приблизительно 20% от общего объема федеральной помощи
- Трансферт является нецелевым
- Программа направлена на выравнивание менее обеспеченных провинций (территории в выравнивании не участвуют) по уровню предоставления бюджетных услуг населению
- В 2003-2004 году программа выравнивания гарантирует, что потенциальные доходы всех провинции будут не ниже, чем \$5994 на душу населения
- Весь трансферт передается в денежной форме
- Из 10 провинций в 2003-2004 году 8 получают трансферт на выравнивание

Канада

3. Программа выравнивания (нецелевой трансферт) (2)

- Трансферт распределяется по формуле, устанавливаемой федеральным законодательством:
 - Рассчитывается подушевой бюджетный потенциал каждой провинции на основе оценок их собственных доходов (по репрезентативной налоговой системе)
 - Определяется стандартный подушевой бюджетный потенциал, исходя из потенциала пяти провинций «со средними доходами» (в 2003-2004 году он составил \$5994)
 - Провинции с подушевым потенциалом ниже стандартного получают трансферт для подтягивания до среднего уровня
- Законодательно гарантируется защита бюджетов провинций от резкого снижения трансфертных выплат:
 - Выравнивающий трансферт каждой провинции на текущий год не может быть ниже трансферта предыдущего года более чем на 1,6%
- Процедура расчета выравнивающего трансферта законодательно закрепляется на 5 лет
- Стандартный потенциал рассчитывается на годовой основе



Канада

4. Программа территориального финансирования (ТФФ)

- Специальный трансферт передается северным территориям (не провинциям)
- Трансферт является нецелевым
- Представляется для повышения бюджетной обеспеченности территорий и на защиту территорий от существенного снижения собственных доходов
- Рассчитывается по принципу «покрытия разрыва» между индексом бюджетных расходов и доходными возможностями территориальных бюджетов
- В 2003-2004 финансовом году общий объем трансфертов составляет около 3,1% общего объема трансфертов



Канада

5. Прочие целевые программы

- Объем переданной помощи составляет менее 4,4% от общего объема трансфертов
- Все перечисленные виды трансфертов являются денежными и целевыми
- Виды программ:
 - Государственная программа изучения иностранных языков
 - Программа фискальной стабилизации
 - Программа субсидий

Германия

Общая характеристика бюджетной системы

- Германия является федерацией, включающей 16 земель (в том числе, трех городов)
- В Германии существует неиерархическая трехуровневая бюджетная система местного самоуправления, представленная федеральным бюджетом, бюджетами земель и местными бюджетами
- В Конституции закреплены принципы и правила, регулирующие финансовые взаимоотношения федерального центра и земель, в частности определен список налогов, разграничивается часть предметов ведения и устанавливаются предметы совместного ведения
- Доминирующим принципом германской системы межбюджетных отношений является обеспечение единого уровня жизни для населения всей страны

Германия

Налоговая система (ст. 106 Конституции) (1)

Общие налоги:

- Подоходный налог (включая налог на зарплату)
- Налоги на доходы корпораций
- Налоги с оборота (НДС, налог на импорт)

Федеральные налоги:

- Таможенные пошлины
- Акцизы на нефть, табак, кофе, алкогольную продукцию (искл. пиво)
- Дорожный налог
- Налог на операции с ценными бумагами, страховые выплаты
- Дополнительные ставки по налогу на прибыль корпораций и подоходному налогу
- Платежи на выравнивание благосостояния менее обеспеченных земель
- Платежи в ЕС

Германия

Налоговая система (ст. 106 Конституции) (2)

Налоги земель:

- Налог на богатство (имущественный налог)
- Налог на наследование и дарение
- Налог на владельцев транспортных средств
- Акциз на пиво
- Налог на игорный бизнес

Местные налоги:

- Налог на недвижимость
- Местные акцизы
- Промысловый налог
- Местные сборы (с охоты, рыбной ловли, на владельцев собак и др.)

Германия

Разграничение предметов ведения по Конституции

Федерация:

- оборона
- внешние связи

Совместно федерация и регионы:

- высшее образование
- поддержка сельского хозяйства
- региональное развитие
- охрана побережья
- энергетика

Уровень земель (региональный):

- образование
- здравоохранение
- полиция
- культура
- дороги
- налоговая инспекция

Местный уровень:

Самый низкий уровень муниципалитет:

- детские сады
- ЖКХ

Средний уровень район:

- утилизация мусора

Еще более высокий округ:

- социальная помощь
- культурная политика
- школы

Кроме того:

- дороги местного значения,
- общественный транспорт,
- спортивные сооружения,
- водоснабжение и канализация,
- освоение земельных участков

Германия

Система трансфертов

1. **Вертикальное выравнивание (налоговый трансферт)**
2. **Горизонтальное выравнивание при помощи перераспределения доходов от налогов с оборота**
3. **Горизонтальное выравнивание при помощи отрицательных трансфертов**
4. **Горизонтальное выравнивание за счет трансфертов из федерального бюджета**
5. **Дополнительные трансферты из федерального бюджета землям**
 - **Общий объем трансфертов (без учета отчислений по налогам на доходы физических лиц и корпораций) составляет около 40% всех доходов земель. Отчисления по налогам на доходы физических лиц и корпораций составляют почти половину всех доходов земель**

Германия

1. Вертикальное выравнивание (налоговый трансферт)

	Федеральный центр	Земли	Местные органы власти
Подоходный налог	42,5%	42,5%	15%
Налог на прибыли корпораций	50%	50%	
Налоги с оборота (оценка)	53%	45%	2%

Поступления по регулирующим налогам составляют около 85% всех налоговых доходов бюджетов земель Германии

Германия

2. Горизонтальное выравнивание при помощи

перераспределения доходов от налогов с оборота (1) у земель, у которых после первоначального распределения налоговых ресурсов суммарные подушевые доходы по 3-м группам налогов (налогам на доходы физических лиц, налогам на доходы корпораций и всем налогам земель) налоговые доходы оказались ниже средних подушевых доходов

- Объем трансферта каждой земле рассчитывается по формуле:
- Трансферт 1 = Средние подушевые доходы по 3-м группам налогов * F * население,
- $F = (19/20)*K - 21/4000$
- для земель, у которых отношение подушевых доходов по 3-м группам налогов к средним подушевым доходам по 3-м группам налогов меньше 97%;
- $F = K ((35/6)*K + 3/5)$
- для земель, у которых отношение подушевых доходов по 3-м группам налогов к средним подушевым доходам по 3-м группам налогов больше 97% (но, ниже 100%);
- $K = 1 - (\text{Подушевые доходы земли по 3-м группам налогов} / \text{Средние подушевые доходы по 3-м группам налогов})$

2. Горизонтальное выравнивание при помощи перераспределения доходов от налогов с оборота (2)

- Оставшиеся не менее 75% налогов с оборота земель перераспределяется между землями на равной подушевой основе вне зависимости от бюджетной обеспеченности
- Общая сумма, перераспределяемая в процессе горизонтального выравнивания за счет доходов от налогов с оборота, составляет около одной трети всех доходов земель

3. Горизонтальное выравнивание при помощи отрицательных трансфертов (1)

- Федерация не выделяет дополнительных средств
- Основа для расчета:

Средний уровень налоговых доходов земель на душу населения

(учитываются все налоговые доходы бюджета данной земли и 64% налоговых доходов местных бюджетов данной земли за год выравнивания)

Уровень расходных потребностей земель на душу населения

рассчитывается как средний уровень налоговых доходов, умноженный на повышающие коэффициенты, которые устанавливаются федеральным законом

- При предварительном расчете используются прогнозные значения поступлений, которые по итогам года заменяются на фактические значения поступлений

3. Горизонтальное выравнивание при помощи отрицательных трансфертов (2)

- Объем получаемого трансферта рассчитывается по формуле:
- Трансферт = Расходные потребности * F,
- $F = (3/4)*X - 317/20000$
- для земель, у которых отношение налоговых доходов к расходным потребностям меньше 80%;
- $F = X ((5/26)*X + 35/52) - 2121/260000$
- для земель, у которых отношение налоговых доходов к расходным потребностям больше 80% и меньше 93%;
- $F = X ((13/7)*X + 11/25)$
- для земель, у которых отношение налоговых доходов к расходным потребностям больше 93%, но меньше 100%;
- $X = 1 - (\text{Налоговые доходы земли} / \text{Расходные потребности земли});$
- Налоговые доходы земли = все доходы по налогам земель + доходы по регулирующим налогам + 64% от всех доходов по местным налогам.

Германия

3. Горизонтальное выравнивание

при помощи отрицательных трансфертов (3)

• Объем уплачиваемого отрицательного трансферта рассчитывается по формуле:

- Отрицательный трансферт = Расходные потребности * F,
- $F = Y \left(\left(\frac{13}{7} \right) * Y + \frac{11}{25} \right)$
- для земель, у которых отношение расходных потребностей к налоговым доходам больше 120%;
- $F = Y \left(\left(\frac{5}{26} \right) * Y + \frac{35}{52} \right) - \frac{2121}{260000}$
- для земель, у которых отношение расходных потребностей к налоговым доходам меньше 120% и больше 107%;
- $F = \left(\frac{3}{4} \right) * Y - \frac{317}{20000}$
- для земель, у которых отношение расходных потребностей к налоговым доходам меньше 107% и больше 100%;
- $Y = 1 - \left(\frac{\text{Расходные потребности земли}}{\text{Налоговые доходы земли}} \right)$

3. Горизонтальное выравнивание при помощи отрицательных трансфертов (4)

- если объем уплачиваемых отрицательных трансфертов не совпадает с рассчитанным объемом получаемых трансфертов, то объем отрицательных трансфертов пропорционально увеличивается или уменьшается с целью его доведения до значений, получаемых трансфертов
- если по результатам расчета отрицательных трансфертов получается, что какая-то земля должна уплатить более, чем 72,5% от разницы между налоговыми доходами и расходными потребностями, то из каждого процента превышения в качестве отрицательного трансферта уплачивается только половина
- На данном этапе каждой земле гарантируется, что ее расходные потребности будут обеспечиваться ее налоговыми доходами (без учета 36% местных налоговых доходов) не менее, чем на 73%
- Общая сумма, перераспределяемая в процессе горизонтального выравнивания за счет отрицательных трансфертов, составляет около 4% всех доходов земель

4. Горизонтальное выравнивание за счет трансфертов из федерального бюджета

- Подушевые доходы менее обеспеченных земель увеличиваются за счет дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета
- Объем перечисляемого федерального трансферта составляет около 1,5% всех доходов земель
- Трансферт получают земли, у которых налоговые доходы после всех предыдущих этапов выравнивания составляют менее чем 99,5% от расходных потребностей
- В этом случае землям дополнительно выделяется трансферт равный 77,5% от разницы между 99,5% расходных потребностей земли и ее налоговыми доходами
- Расчеты показывают, что по итогам всех этапов выравнивания всем землям гарантируется, что их налоговых доходы составят не менее чем 93,5% от их расходных потребностей

5. Дополнительные трансферты из федерального бюджета

- Помимо перечисленных программ выравнивания, федерация перечисляет некоторым землям так называемые “специальные трансферты”
- Специальные трансферты представляют собой:
 - дополнительные отчисления для восточных земель (около 7 млрд. евро в год)
 - трансферты ряду земель, компенсирующие более высокие административные издержки (около 0,5 млрд. евро)
 - федерация может выплачивать землям временные субсидии для обслуживания долга, а также трансферты в рамках целевых программ



Франция

Британия

- Общая характеристика бюджетной системы
- Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы
- Разграничение расходных обязательств по уровням бюджетной системы
- Система трансфертов

Франция

Общая характеристика бюджетной системы

- Франция является децентрализованным унитарным государством
- Во Франции существует неиерархическая трехуровневая система местного самоуправления, представленная регионами (22), департаментами (96) и коммунами (36621)
- Департаменты и регионы одновременно являются административно-территориальными единицами, представляющими государство на местном уровне
- Средний размер коммуны является самым низким в Европе (около 1500 жителей)

Франция

Распределение налоговых доходов

- Основные прямые и косвенные налоги взимаются на уровне центрального бюджета (НДС, налог на прибыль корпораций, подоходный налог)
- Во Франции существует около 40 местных налогов
- 4 основных местных налога обеспечивают более 80% всех налоговых поступлений в местные бюджеты всех трех уровней:
 - земельный налог на застроенные земли
 - земельный налог на незастроенные земли
 - налог на жилье
 - налог на бизнес (с существенными ограничениями центрального правительства)
- Местные органы не контролируют налоговые базы
- Доля местных налогов в общем объеме государственных доходов составляет около 19%

Франция

Разграничение расходных обязательств

- **Регион:**
 - лица
 - профессиональное обучение
 - транспорта и связь
 - обустройство территории
 - экономическое развитие
- **Департамент:**
 - колледжи
 - дорожная сеть
 - распределение ряда социальных пособий
 - забота о престарелых
 - выплата пособий на детей и пособий на трудоустройство
 - оснащение сельского хозяйства
 - организация школьного транспорта
 - жилье для малообеспеченных лиц
- **Коммуна:**
 - детские сады и начальные школы
 - охрана здоровья
 - вопросы градостроительства
 - оказание социальной поддержки на местном уровне
 - обслуживание дорожно-транспортной сети, сбор бытовых отходов
 - очистка сточных вод и водоснабжение
 - организация общественного транспорта
- **Межкоммунальные структуры:**
 - чистка сточных вод
 - жилищное строительство
 - развитие дорожно-транспортной сети
- **Доля расходов местных бюджетов в общем объеме государственных расходов составляет около 18%, основными расходами являются ЖКХ (24%), образование (20%), социальная помощь (18%)**

Франция

Система трансфертов

- Более 30% всех местных доходов обеспечиваются за счет трансфертов из центрального бюджета
- Трансферты выделяются отдельно для департаментов и коммун
- Основной трансферт – нецелевой грант на текущие расходы «Общая дотация на функционирование» (La Dotation Globale de Fonctionnement)
- Прочие трансферты:
 - компенсация за государственные льготы и отмену части местных налогов
 - грант на компенсацию части НДС
 - инвестиционные гранты
 - целевые гранты, выплачиваемые по решению центрального правительства под конкретные программы

Франция

Общая дотация на функционирование (ОДФ)

- Размер и принцип распределения дотации был законодательно утвержден в 1979 году и частично изменен в 1994 году
- Получателями дотации являются коммуны и департаменты, общий размер дотации делится между ними в пропорции, приблизительно 5:1
- Ежегодный рост общего объема трансферта определяется как темп роста инфляции плюс половина темпа роста ВВП
- Общий объем средств распределяется между департаментами и коммунами с учетом объективных показателей по каждому муниципальному образованию:
 - часть распределяется на основе численности потребителей бюджетных услуг (численности населения, численности учеников школ, численности туристов, и т. п.) и с учетом показателя налогового потенциала
 - часть распределяется с учетом, так называемых, базовых индикаторов, например, является ли данное муниципальное образование городом или находится в сельской местности, является ли данное муниципальное образование городом–столицей, какова протяженность транспортных путей, и т.п.

Франция

ОДФ для коммун (1)

- В 1994 году дотация для коммун была подразделена на две части: *une dotation forfaitaire* (определенная или *фиксированная дотация*) и *une dotation d'aménagement* (*дотация на функционирование*)

На *фиксированную дотацию* выделяется около 90% всех средств

- Способ расчета основывается на демографических и финансовых данных по состоянию на 1993 год, дальнейшие изменения (кроме роста численности населения) не учитываются
- *Фиксированная дотация* после реформы 1994 года объединяет несколько элементов-принципов выделения дотации:
 - финансирование «туристически» коммун, центральных городов, курортов
 - гарантия минимального роста дотации на уровне роста инфляции плюс половина роста ВВП
 - «общая часть» дотации, распределяется по трем направлениям: на подушевой основе (пропорционально численности населения); выравнивающая дотация доля коммун с низким налоговым потенциалом; дотация на компенсацию специфических расходов (школьники, пути сообщения, социальное жилье)

Франция

ОДФ для коммун (2)

Дотация на функционирование распределяется по 3 направлениям:

- *Межкоммунальная дотация* составляет около 60% от общего объема дотации на функционирование. Каждое из сообществ получает определенный размер средств, состоящих из базовой фиксированной дотации (15% средств) и дотации на выравнивание (85% средств)
- *Дотация городским коммуна* выделяется в размере около 25% от объема дотации на функционирование. Степень «нуждаемости» в финансовой помощи оценивается по факторам:
 - рост численности населения
 - налоговый потенциал по репрезентативной налоговой системе трех местных налогов
 - потребности в социальном жилье и помощи в строительстве жилья для малоимущих; доходы на душу населенияИз коммун с численностью жителей > 10000, 75% самых «нуждающихся» получают финансовую помощь; из коммун с численностью жителей 5000-10000 жителей, 10% самых «нуждающихся» получают финансовую помощь
- *Дотация сельским коммуна* выделяется центральным поселениям на подушевой основе, а остальным коммуна для выравнивания коммун с налоговым потенциалом в два раза ниже среднего. Объем дотации составляет около 15% от объема дотации на функционирование

Франция

ОДФ для департаментов

- Принцип распределения DGF для департаментов практически не менялся с 1979 года
- DGF для департаментов состоит из следующих четырех частей
 - *Дотация на «минимальное» функционирование.* Размер этой дотации составляет 25% от общей суммы выделенных для департаментов средств. Он распределяется между департаментами, чей налоговый потенциал ниже, чем средний по всем департаментам
 - Средства на *гарантированный минимальный рост* дотации
 - *Фиксированная дотация (dotation forfaitaire)* в размере 45% от оставшихся средств, порядок ее распределения аналогичен порядку распределения для коммун
 - *Дотация на выравнивание*, 60% этой дотации распределяется между департаментами пропорционально их поступлениям от трех основных местных налогов, оставшиеся 40% выделяются с целью выравнивания тем департаментам, чей налоговый потенциал ниже, чем средний

Британия

Общая характеристика бюджетной системы

- Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Британия) является унитарным государством
- Британия состоит из четырех территорий Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии
- Местное самоуправление представлено в виде одноуровневой системы (унитарные советы) или двухуровневой системы (советы графств и районные советы)
- В Англии насчитывается 387 органов местной власти, в Уэльсе 22 унитарных совета, в Шотландии 32 унитарных совета, в Северной Ирландии 26 районных советов
- Финансовая автономия местных органов власти очень ограничена, так как основная часть местных доходов состоит из финансовой помощи центрального правительства

Британия

Распределение налоговых доходов

- Только один значимый налог является полностью местным – налог на жилье (составляет 4% местных доходов)
- Государственный налог на нежилые объекты собственности:
 - взимается на местном уровне
 - все средства вносятся в «общий фонд» и перераспределяются на равной подушевой основе
 - поступления по этому налогу учитываются при оценке налогового потенциала местных бюджетов
 - по сути является частью финансовой помощи центрального правительства
- Около 15% доходов местных бюджетов формируются за счет взносов и сборов за предоставляемые населению услуги
 - основной источник дохода – плата за автомобильные стоянки
 - не может взиматься плата за образование, полицейскую и пожарную службы, организацию выборов и библиотеки)

Британия

Разграничение расходных обязательств (1)

- Все расходы делятся на «делегированные» (передаются в ведение парламентов и правительств территорий) и «резервированные» (находятся только в ведение Британского парламента и правительства)
- Резервированные расходы:
 - Конституция;
 - Оборона;
 - Пособия по социальному обеспечению;
 - Внешняя политика;
 - Иммиграция и гражданство;
 - Вопросы занятости;
 - Финансы и экономика;
 - Энергоносители (электричество, уголь, нефть, газ и ядерное топливо)

Британия

Разграничение расходных обязательств (2)

- Основные расходы, осуществляемые на местном уровне:
 - расходы на социальную помощь и защиту (33%)
 - расходы на образование (29%)
 - правопорядок и общественная безопасность (полиция, пожарная служба) (12%)
 - а также жилищный сектор, защита окружающей среды, обслуживание дорог
- При двухуровневой системе расходы распределяются в зависимости от соглашения между органами местной власти (графства, как правило, отвечают за образование и социальное обеспечение, все остальные функции возлагаются на районный уровень)
- Создание объединенных управлений (советов) соседних административных образований по вопросам организации транспорта, пожарной службы, гражданской обороны и полиции для эффективного финансирования расходов
- Местные расходы составляют около 22% от консолидированных государственных расходов

Британия

Система трансфертов

- Половина расходов на местном уровне финансируется за счет трансфертов центрального правительства
- Соотношение нецелевых и целевых грантов составляет приблизительно 90%:10%
- Основной нецелевой трансферт – «Грант на поддержание дохода» (Revenue Support Grant)
- Основной целевой трансферт – «Грант на образование» (Standards Fund for Education)

Британия

«Грант на поддержание дохода»

- Распределяется по законодательно установленной формуле в абсолютной величине как разница между доходными возможностями и расходными потребностями МО
- Доходные возможности МО оцениваются при помощи доходного потенциала (по репрезентативной налоговой системе)
- Расходные потребности оцениваются по средним нормам расходов (standard spending assesement), устанавливаемым центральным правительством

Британия

Доходный потенциал

- Определяется как сумма двух видов доходов:
 - прогнозируемого объема поступлений от налога на нежилые помещения;
 - оценочного объема муниципального налога (налога на жилье), при условии установления по нему стандартной налоговой ставки, одинаковой для всех муниципальных образований, и 100% ой собираемости налога
- При оценке доходного потенциала не учитывается, что фактическая налоговая ставка или фактическая собираемость муниципального налога могут быть выше или ниже средних показателей
- Фактические поступления от муниципального могут быть выше или ниже доходного потенциала, но это не повлияет на размер гранта
- Если фактические поступления от налога на нежилые помещения будут выше или ниже прогнозируемых, то размер гранта будет автоматически скорректирован на соответствующую сумму

Британия

Средние нормы расходов

- Устанавливаются центральным правительством отдельно для территорий в разрезе семи блоков расходов
- Представляют собой сумму, которую местные власти должны затратить, чтобы обеспечить стандартный уровень обслуживания
- Фактические расходы муниципальных образований могут быть выше или ниже средних норм расходов, но это не повлияет на размер гранта
- Оцениваются методом регрессионного анализа
- В качестве объясняющих переменных выступают:
 - количество потребителей бюджетных услуг, например, детей для расходов на образование, протяженности дорог для расходов на транспорт
 - внешние затраты, например, различные цены на жилье и арендная плата за жилье в разных муниципальных образованиях
 - разница в отдаче от затрат, например, интенсивно используемые дороги требуют более частого ремонта; дети со специфическими проблемами требуют большего внимания со стороны учителей

Британия

Формула Барнетта (Barnett Formula)

- Используется для определения расходных планов трех территориальных частей Британии (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии)
- Позволяет отразить в расходных планах Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии те изменения, которые происходят в соответствующих расходных программах Англии
- Не определяет общего размера бюджетов, но устанавливает, что изменения в статьях расходов Англии будут сопровождаться изменениями в аналогичных статьях расходов Шотландии, Уэльса в расчете на душу населения
- Степень изменения расходов Шотландии и Уэльса на единицу изменения расходов Англии была определена на основе переписи населения 1991 на основе принципа «подушевого» равенства
- При изменении расходов Англии на единицу, расходы Шотландии должны измениться на 10,66%, расходы Уэльса на 6,02%