



О.В. Воронцова

Реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации

Красноярский край

11 марта 2005 г.



Система межбюджетных отношений

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



Основные направления реформы

- унификация системы организации МСУ
- обязательное формирование местного самоуправления на двух территориальных уровнях
- четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти
- самостоятельность в проведении финансово-экономической политики

Правовая основа проведения реформы

1. **№ 95-ФЗ от 04.07.03** «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»
2. **№ 131-ФЗ от 06.10.03** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. **№ 120-ФЗ от 20.08.04** «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»
4. **№ 122-ФЗ от 22.08.04** «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации "»



Общая характеристика бюджетной системы

Проблемы бюджетной системы РФ

- Статус автономных округов (Важно для Красноярского края)!
- Статус ЗАТО
- Местное самоуправление – одно или двухуровневое

- Справка: Бюджетная система РФ представлена:
 - федеральным бюджетом
 - 89 региональными бюджетами (49 областных, 21 республиканских, 6 краевых, 2 городов федерального значения, 11 автономных округов)
 - одним или двумя уровнями местных бюджетов (районы, поселения, около 12000)

Территориальное устройство МСУ: действующий закон

I

50 субъектов РФ

**Региональные
(государственные)
органы власти**

Местное самоуправление в
границах районов и городов
регионального значения

Территориальные
подразделения районных и
городских МО

II

13 субъектов РФ

**Региональные
(государственные)
органы власти**

Территориальные
подразделения или
самостоятельные органы гос.
власти

Местное самоуправление в
границах поселений

III

23 субъекта РФ

**Региональные
(государственные)
органы власти**

Местное самоуправление в
границах районов и городов
регионального значения

Местное самоуправление в
границах поселений

Территориальное устройство МСУ: новый закон

Органы власти субъектов РФ

**Органы МСУ
(городские
округа)**

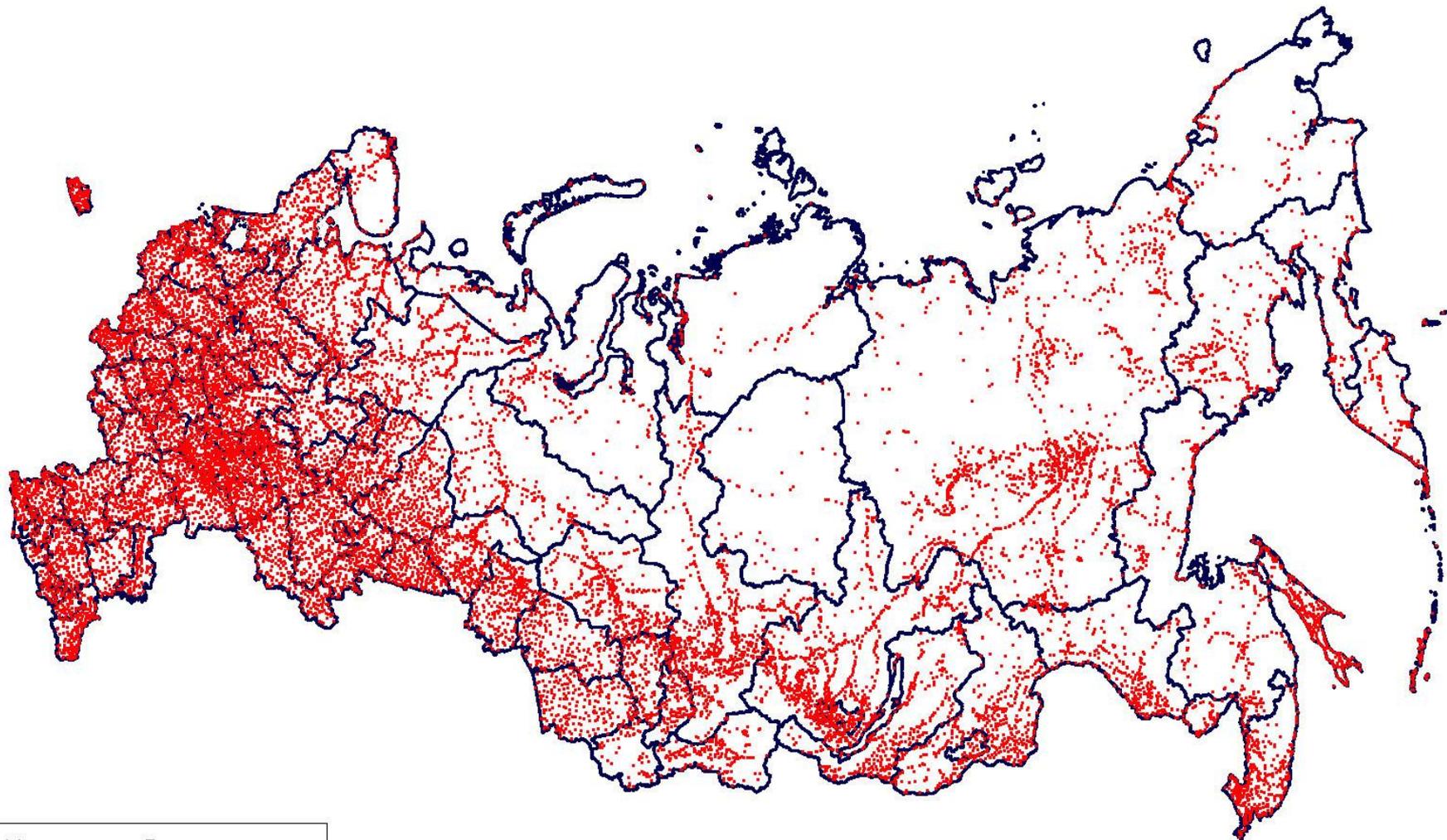
**Органы МСУ
(муниципальные
районы)**

**Органы МСУ
(поселения)**

Российская Федерация: административно-территориальное деление. Районы



Российская Федерация - административное деление и населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек



Условные обозначения:

- - населенный пункт
- - границы субъектов



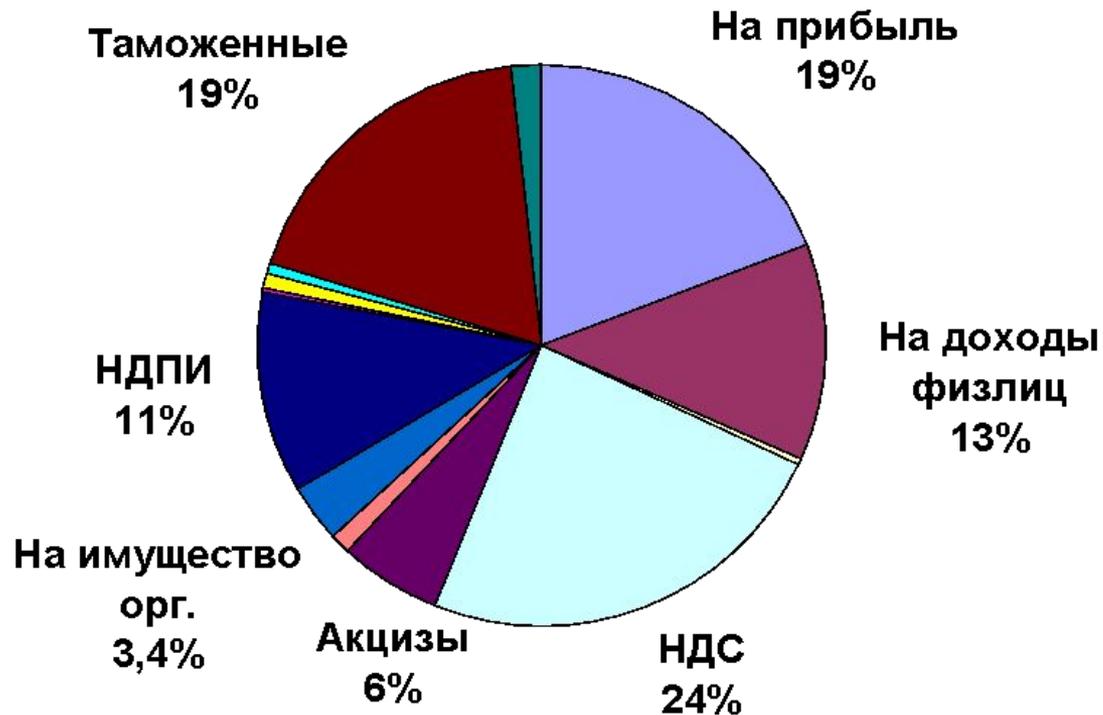
Доходы



Основные проблемы доходной части

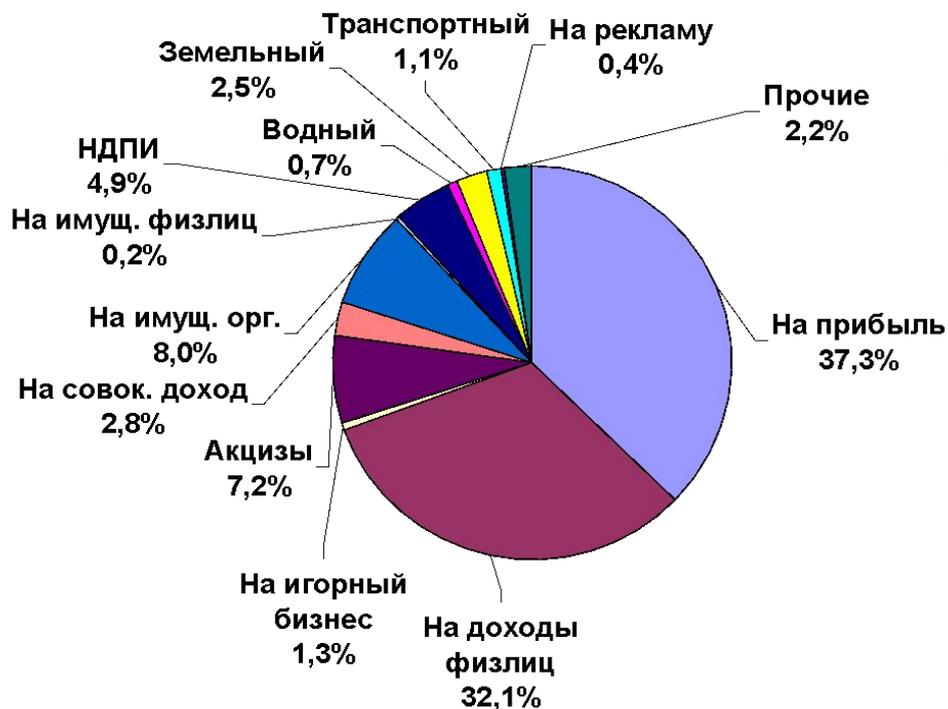
- Нестабильность распределения доходных источников по уровням бюджетной системы
- Отсутствие значимых региональных и местных налогов
- Отсутствие существенных налоговых полномочий у региональных и местных органов власти
- Неразвитость налоговой базы

Структура налоговых доходов консолид. бюджета РФ



Структура налоговых доходов субфедеральных бюджетов РФ и Красноярского края

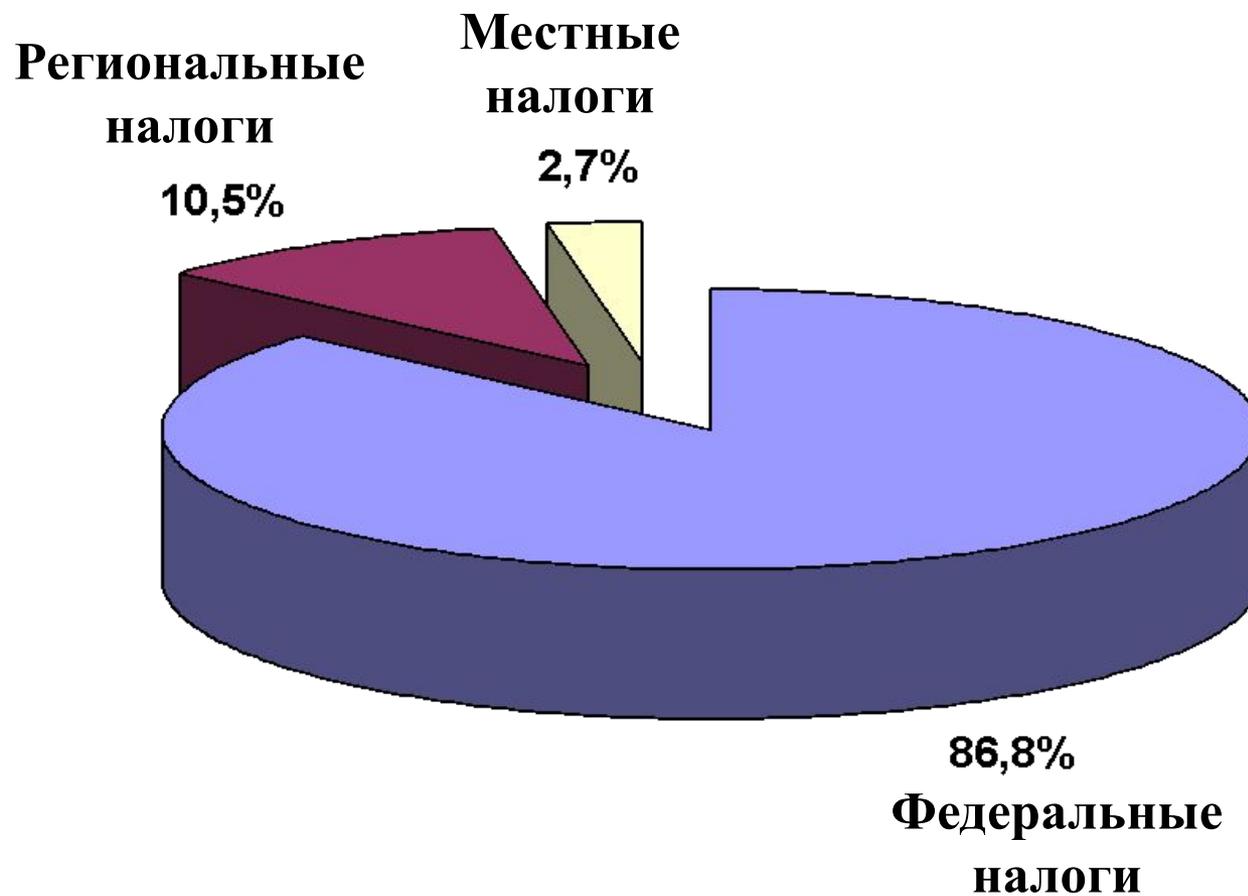
Российская Федерация



Красноярский край



Доля налогов разного уровня в субфедеральных бюджетах РФ



Нормативы закрепления налоговых доходов с 2005-2006 годов (1)

Вид налога	КБСФ	МБ	в т.ч.		
			ГО	МР	П
Налог на прибыль (по ставке)	17,5	-	-	-	-
Налог на игорный бизнес	100				
Акцизы на спирт этил., спиртосодержащую продукцию	50	-	-	-	-
Акцизы на бензин, диз.топливо	60	-	-	-	-
Акцизы на алкогольную продукцию, на пиво	100	-	-	-	-
НДПИ (углеводороды, за искл. газа горючего)	5	-	-	-	-
НДПИ (общераспространенные)	100	-	-	-	-
НДПИ (прочие)	60	-	-	-	-
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов	30	-	-	-	-
Сбор за пользование объектами жив. мира	100	-	-	-	-

Нормативы закрепления налоговых доходов с 2005-2006 годов (2)

Вид налога	КБСФ	МБ	В т.ч.		
			ГО	МР	П
Транспортный налог	100	-	-		-
Налог на имущество организаций	100	-	-	-	-
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	100	-	-	-	-
Налог на имущество физических лиц	100	100	100	-	100
Налог на доходы физических лиц	100	30 + 10	30	20	10
Земельный налог	100	100	100	0	100
Единый налог на вмененный доход	90	90	90	90	-
Единый налог (по упрощенной системе)	90	-	-	-	-
Единый сельскохозяйственный налог	90	60	60	30	30

Потери налоговых доходов субфедеральных бюджетов СФО (1)

в % к реальным налоговым доходам 2004	ВСЕГО	Налог на прибыль	НДПИ	Водный налог	Налог на рекламу
Российская Федерация	-7,0%	-2,5%	-3,2%	-0,7%	-0,3%
Республика Алтай	-2,6%	-2,1%	-	-0,1%	-0,1%
Республика Бурятия	-3,8%	-1,6%	-	-2,0%	0,0%
Республика Тыва	-0,4%	-0,2%	-	-0,2%	0,0%
Республика Хакасия	-10,1%	-1,2%	-	-8,3%	0,0%
Алтайский край	-0,9%	-0,9%	-	-0,7%	-0,1%
Красноярский край	-6,4%	-3,7%	0,0%	-1,3%	-0,1%
Иркутская область	-4,8%	-2,0%	0,0%	-2,5%	-0,1%
Кемеровская область	-4,5%	-2,4%	-	-1,1%	-0,1%
Новосибирская область	-3,1%	-1,5%	-0,4%	-0,7%	-0,4%

Потери налоговых доходов субфедеральных бюджетов СФО (2)

В % к реальным налоговым доходам 2004	ВСЕГО	Налог на прибыль	НДПИ	Водный налог	Налог на рекламу
Омская область	-4,1%	-3,8%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
Томская область	-14,3%	-1,3%	-11,6%	-0,9%	-0,1%
Читинская область	-3,0%	-1,3%	-	-0,9%	-0,1%
Агинский-Бурятский а. о.	-6,6%	-6,2%	-	-0,1%	0,0%
Таймырский (Долгано- Ненецкий) а.о.	-9,1%	-3,4%	0,0%	-2,5%	-3,1%
Усть-Ордынский Бурятский а.о.	-1,1%	-0,8%	-	0,0%	0,0%
Эвенкийский а.о.	-7,6%	-7,4%	-0,1%	0,0%	0,0%



Расходы



Основные проблемы расходной части

- Нечеткость разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федерацией и субъектами федерации
- Неоднозначность содержания вопросов местного значения
- Необеспеченные федеральные мандаты
- Неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств
- Несбалансированность разграничения расходов и доходов

Структура расходов консолидированного бюджета РФ



Структура расходов субфедеральных бюджетов РФ и Красноярского края

Российская Федерация

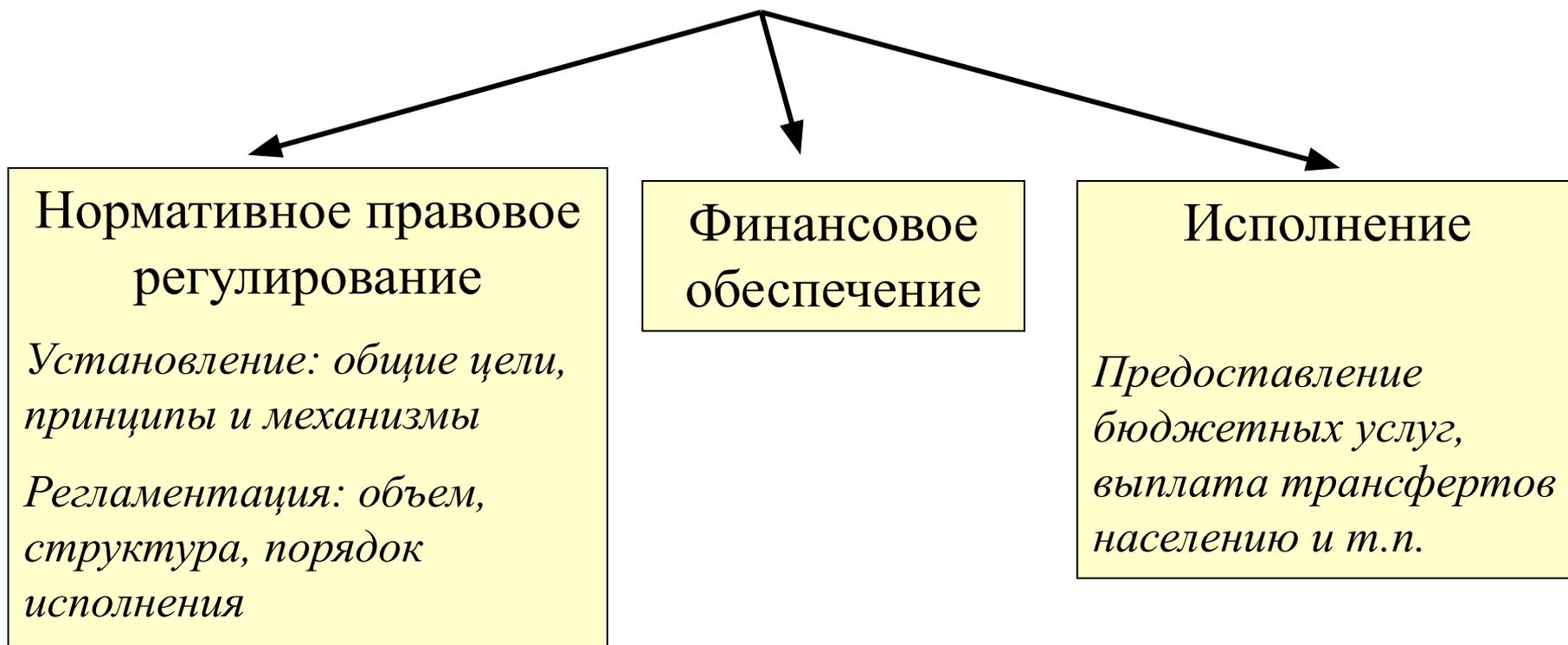


Красноярский край



Состав полномочий в сфере расходов

Полномочия



Принципы разграничения полномочий

- предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, территория которого охватывает всех потребителей данных услуг (*принцип территориального соответствия*)
- предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может обеспечить эффективное производство этих услуг
- если предыдущие два принципа выполняются одновременно для двух уровней (субъект-район, район – поселение) то закрепление производится за более низким уровнем (*принцип субсидиарности*)

Централизация расходных обязательств

	Ф	Р	М
Финансовое обеспечение школ-интернатов, детских домов, домов ребенка		←	
Школьное образование (финансовое обеспечение учебного процесса)		←	
Предоставление услуг образования в учреждениях социальной политики		←	

Децентрализация расходных обязательств

	Ф	Р	М
Детские сады, школы, поликлиники, финансируемые федеральными министерствами		→	→
Льготы инвалидам, ветеранам труда, труженикам тыла, репрессированным		→	
Пособия гражданам, имеющим детей		→	
Пособия на погребение		→	
Экологический контроль		→	
Дошкольное образование			→
Школьное образование (за исключением финансового обеспечения учебного процесса)			→

Прочее перераспределение расходных обязательств

	Ф	Р	М
Адресные жилищные субсидии	→	←	
Начальное и среднее профессионально-техническое образование	→	←	
Милиция (с 2006 г.)	←	→	
Первичная пожарная безопасность	→	←	
Субсидирование сельхозпроизводства	→	←	
Платежи за неработающее население в систему ОМС	→	←	

Расходные обязательства муниципальных образований*

Вопросы местного значения	МР	П
Муниципальная милиция	+	
Охрана окружающей среды	+	
Утилизация отходов	+	
Образование (дошкольное, общее без финансового обеспечения учебного процесса)	+	
Здравоохранение (скорая и первичная неспециализированная медицинская помощь)	+	
Опека и попечительство	+	

* Расходные обязательства городских округов включают расходные обязательства как муниципальных районов, так и поселений

Расходные обязательства муниципальных образований

Вопросы местного значения	МР	П
Дороги и транспорт	+	+
Ритуальные услуги	+	+
Гражданская оборона	+	+
Обеспечение безопасности на водных объектах	+	+
Лечебно-оздоровительные местности и курорты	+	+
Жилищно-коммунальное хозяйство		+
Первичная пожарная безопасность (с 2006 г.)		+
Муниципальное строительство, обеспечение жильем		+
Сбор и вывоз отходов		+
Культура		+
Аварийно-спасательные службы		+
Мобилизационная подг. учрежд. на терр. поселения		+

Социальная политика

Ст. 26.3 № 184-ФЗ

Социальная поддержка и социальное обслуживание:

- граждан пожилого возраста,
- инвалидов,
- граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации,
- детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях),

Социальная поддержка:

- ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов,
- семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей),
- жертв политических репрессий,
- малоимущих граждан

Ст. 15, 16 № 131-ФЗ

- Опека и попечительство
- ✓ Осуществление в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам

Баланс доходов и расходов субфедеральных бюджетов СФО (1)

Регион	Баланс доходы-расходы		в % к расходам	
	до реформы	после реформы	до реформы	после реформы
Российская Федерация	11 789	-118 290	0,5%	-5,2%
Республика Алтай	-2 190	-2 258	-54,1%	-55,5%
Республика Бурятия	-4 925	-5 535	-33,9%	-37,4%
Республика Тыва	-4 501	-4 731	-76,5%	-77,5%
Республика Хакасия	-896	-1 635	-14,1%	-24,8%
Алтайский край	-10 820	-11 728	-45,3%	-47,5%
Красноярский край	10 846	11 190	19,1%	18,6%
Иркутская область	-497	-3 753	-1,5%	-10,5%
Кемеровская область	6 703	4 858	18,8%	13,6%
Новосибирская область	-6 647	-7 071	-18,3%	-19,7%

Баланс доходов и расходов субфедеральных бюджетов СФО (2)

Регион	Баланс доходы-расходы		в % к расходам	
	до реформы	после реформы	до реформы	после реформы
Омская область	9 437	7 587	39,7%	31,1%
Томская область	-1 157	-3 417	-7,0%	-20,4%
Читинская область	-8 473	-8 804	-47,0%	-46,2%
Агинский-Бурятский а.о.	-661	-1 068	-22,1%	-47,7%
Таймырский (Долгано-Ненецкий) а.о.	-2 756	-2 800	-54,6%	-82,3%
Усть-Ордынский Бурятский а.о.	-1 515	-628	-73,8%	-72,0%
Эвенкийский а.о.	3 625	-2 435	98,8%	-93,4%

Основные положения реформирования системы льгот

- Отмена 41 закона
- Постепенный перевод льгот в денежную форму (проезд в общественном и пригородном транспорте, лекарства, ЖКХ) - монетизация
- Передача части полномочий по установлению льгот и пособий на региональный уровень (детские, ветераны труда, труженики тыла, репрессированные)
- Действие федеральных законов до момента принятия региональных (положение о неухудшении положения льготников)
- Отмена единой тарифной сетки

Льготы и их монетизация в Красноярского края

- Нет монетизации
- Практически все льготы предоставляются без изменений
- В Эвенкийском а.о. нет монетизации
- В Таймырской (Долгано-Ненецком а.о.) монетизация всех льгот, кроме ЖКХ с выплатой 600 руб.



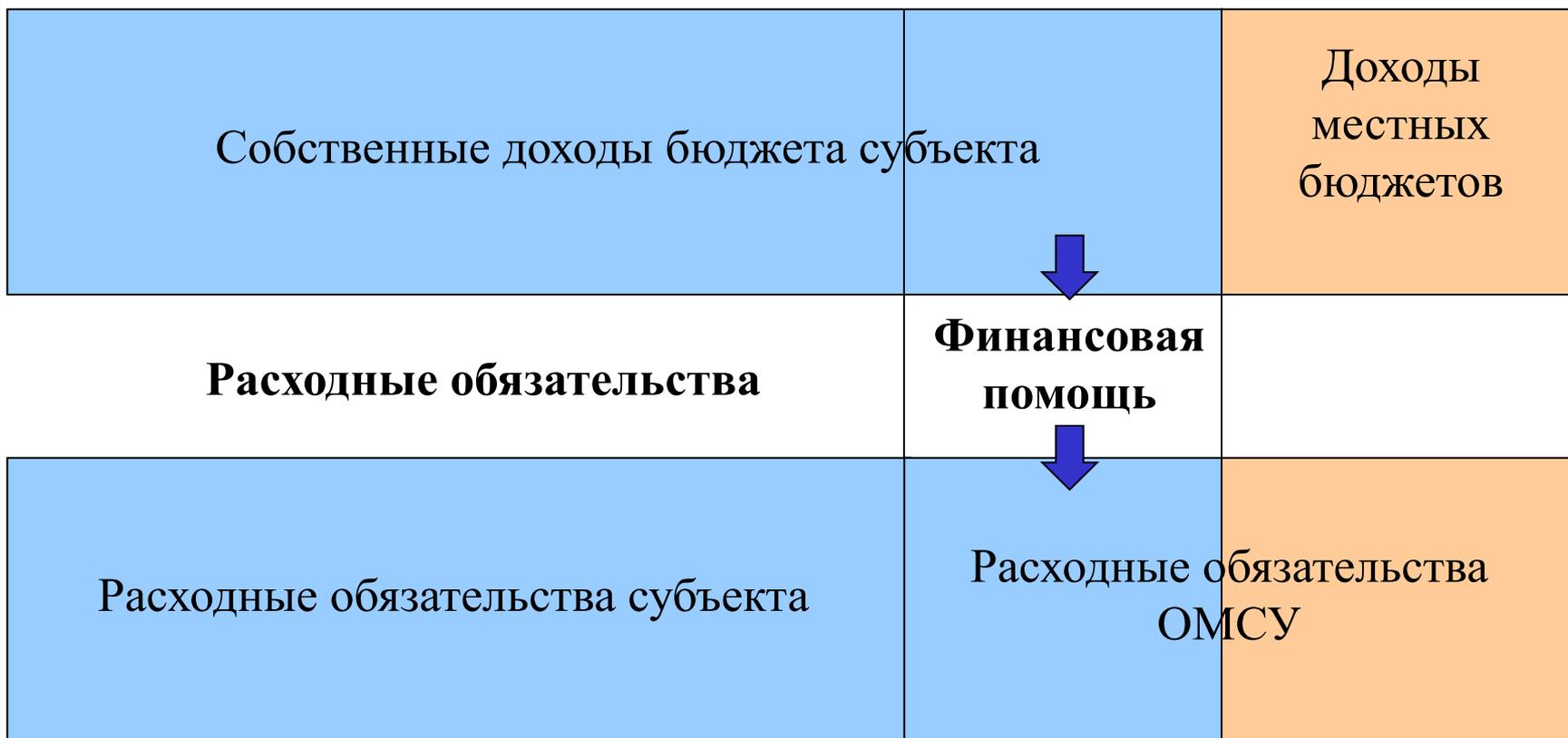
Финансовая помощь

Федеральная финансовая помощь (по основным фондам)

2005 год, млн.руб.	
Фонд финансовой поддержки (ФФФПР)	189 976
Фонд софинансирования социальных расходов	22 998
Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	600
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности	14 500 + 5 000
Фонд компенсаций	33 386
Фонд регионального развития	2 504

Обеспечение финансовых возможностей ОМСУ (обеспечение вертикальной сбалансированности)

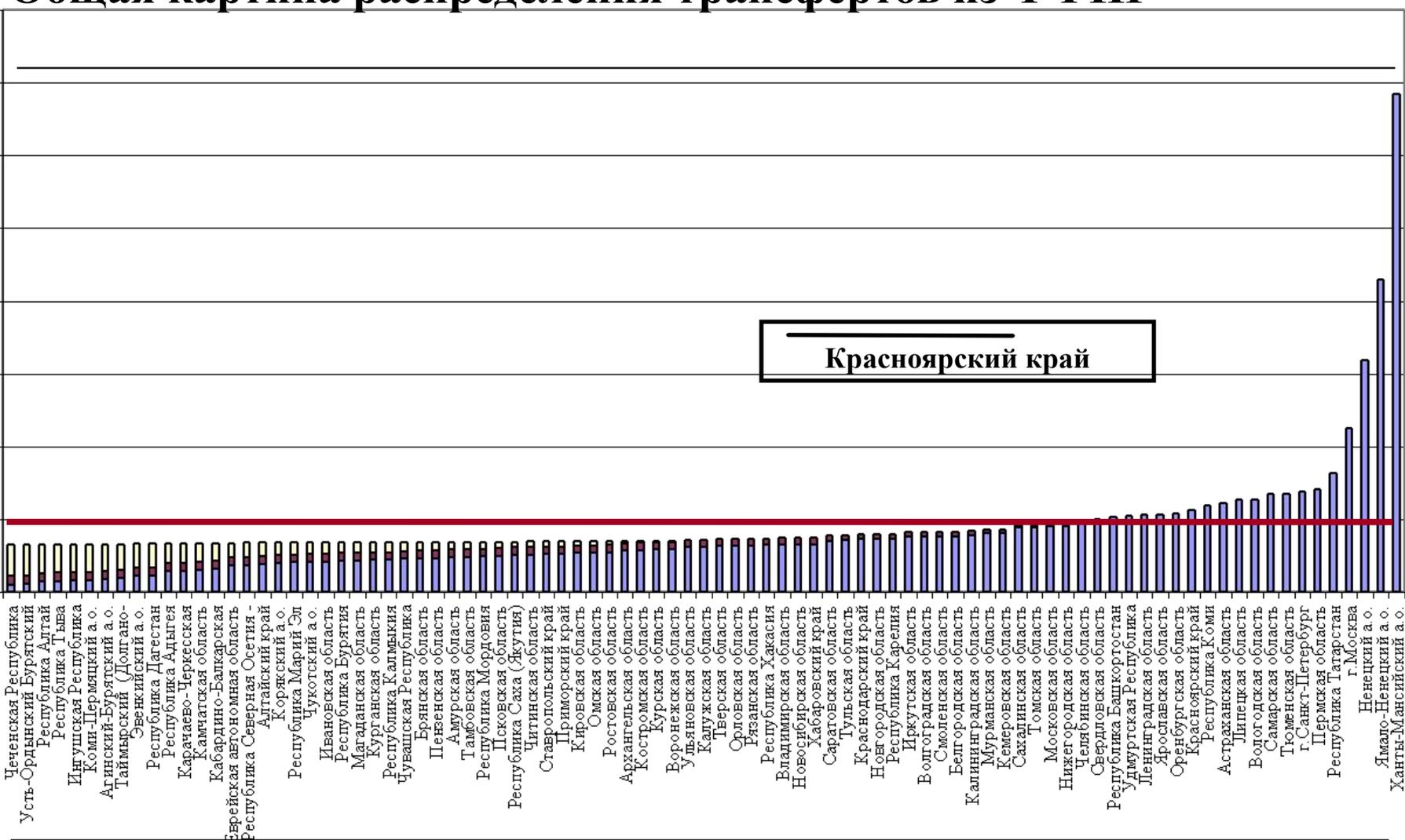
Доходы



Упорядочивание регионов по уровню бюджетной обеспеченности



Общая картина распределения трансфертов из ФФПР



Фонд софинансирования социальных расходов

- на предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе гражданам, работающим и проживающим в сельской местности 6 300 млн. рублей;
- на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц 1 698 млн. рублей;
- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла 11 000 млн. рублей;
- на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, 4 000 млн. рублей.

Обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ

- Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов
 - Первая часть (14,5 млрд. руб.) – распределение утверждается в Законе о федеральном бюджете,
 - Вторая часть (5 млрд. руб.) – распределяется по решению Правительства РФ исходя из исполнения бюджетов субъектов РФ



Фонд компенсаций

- на оплату ЖКХ федеральным льготникам 26 670 млн. рублей и бюджетам ЗАТО на оплату ЖКХ 473 млн. рублей
- субвенции на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния в сумме 2 778 млн. рублей;
- субвенции на реализацию Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" в сумме 3 465 млн. рублей

Неравенство подушевой бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2000-2003 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Отношение подушевых доходов самого «богатого» субъекта федерации к самому «бедному» до передачи трансфертов, раз	100	74	77	86
Отношение подушевых доходов самого «богатого» субъекта федерации к самому «бедному» после передачи выравнивающих трансфертов, раз	29	23	19	23
Отношение подушевых доходов самого «богатого» субъекта федерации к самому «бедному» после передачи всех видов трансфертов, раз	28	22	23	26

Методика распределения выравнивающих трансфертов

- С 2000 года ФФПР распределяется по методике, разрабатываемой Министерством финансов РФ
- Формула и размер ФФПР утверждаются ежегодно одновременно с принятием Федерального Закона о бюджете
- Формула основывается на официальных статистических данных
- Параметрами формулы являются:
 - налоговый потенциал
 - индекс бюджетных расходов

Общий объем ФФПР никак не обосновывается

Механизм распределения ФФПР: Определение бюджетной обеспеченности

$$BO_i = \frac{ВНР_i}{Население_i * ИБР_i}$$

БО – бюджетная обеспеченность

ВНР – валовые налоговые ресурсы (потенциальные налоговые доходы региона)

ИБР – индекс бюджетных расходов

i – номер региона

Средства ФФФПР

для Красноярского края в 2005 году

- ИНП = 1,659 (в 2004 году 1,798)
- ИБР = 1,473 (в 2004 году 1,490)
- Уровень бюджетной обеспеченности = 1,126 до и после выравнивания (место по бюджетной обеспеченности от богатого к бедному – 14)
- Дотации из ФФФПР
Красноярский край не получает
- Получает 2 138 млн.руб. для Таймырского и Эвенкийского а.о.

Межбюджетные отношения в Красноярского края на региональном уровне в 2004 году

- Взаимоотношения с автономными округами!
- Местное самоуправление осуществляется на двух уровнях
- Есть 2 ЗАТО: Железногорск, Зеленогорск
- Дифференцированные нормативы отчислений только по налогу на прибыль для Красноярска и Норильска
- Объем дотаций на выравнивание 3 269 млн.руб. (50 получателей городских округов и муниципальных районов). Выравнивание до 5825 руб.
- Объем субвенций из Фонда Компенсаций 12 890 млн.руб.
- Объем субвенций из Фонда софинансирования 1 970 млн.руб.
- Субвенции для а.о. 6 000 млн.руб. (за счет федерального бюджета)
- Справочно: объем доходов краевого бюджета = 37 290 млн.руб. (без средств а.о.)

Межбюджетные отношения на региональном уровне в 2006 году

Параметры межбюджетного регулирования

- четкое разграничение полномочий в соответствии с законодательством
- осуществление отдельных государственных полномочий только за счет субвенций
- формализация всех элементов межбюджетного регулирования
- отказ от использования фактических и прогнозных данных по доходам и расходам отдельных муниципальных образований в методиках межбюджетного регулирования
- законодательное закрепление всех процедур межбюджетного регулирования

Инструменты межбюджетного регулирования

- Установление нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты
- Предоставление межбюджетных трансфертов

Фонды в 2006 году

- **Региональные**
 - Региональный фонд финансовой поддержки поселений
 - Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
 - Региональный фонд муниципального развития
 - Региональный фонд софинансирования социальных расходов
 - Прочие (в пределах 10% объема финансовой помощи)
 - Региональный фонд компенсаций
- **Районные**
 - Районные фонды финансовой поддержки поселений

Общая схема предоставления финансовой помощи в 2006 году

