



***Межбюджетные отношения
и их составляющие***

Лекция 5



План лекции

1. Содержание межбюджетных отношений и предпосылки их возникновения.
2. Виды межбюджетных трансфертов.
3. Финансовое выравнивание и бюджетное регулирование.
4. Алгоритм расчета дотаций выравнивания в Украине.
5. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в Украине.

1. Содержание межбюджетных отношений и предпосылки их возникновения


- **Концептуальные основы** построения межбюджетных отношений зависят от экономической системы государства.
- В **тоталитарных государствах** центральное место занимает государственный бюджет, а местным бюджетам отводится второстепенная роль.
- В **бюджетных системах демократических государств** бюджет центрального правительства и бюджеты местной власти функционирует в рамках одной бюджетной системы, где роль местных бюджетов значительно выше.

Исходными предпосылками возникновения межбюджетных отношений являются:

- **разграничение полномочий** между исполнительной государственной властью и органами местного самоуправления;
- существующий **порядок распределения доходов и расходов** между уровнями бюджетной системы и видами местных бюджетов;
- финансовая поддержка местных бюджетов в связи со значительным **колебанием уровней налогового потенциала отдельных территорий** и объективными расхождениями в размерах расходов;
- формы движения бюджетных ресурсов в процессе межбюджетных отношений;
- межбюджетные трансферты (дотации выравнивания, субвенции, средства, которые передаются);
- взаимозачеты, взаиморасчеты (между бюджетами отдельных видов и уровней, между бюджетами и субъектами хозяйствования);
- объединение средств бюджетов (для исполнения совместных проектов и программ).

Бюджетный кодекс Украины (ст. 81) определяет межбюджетные отношения следующим образом:

- ***Межбюджетные отношения*** – это отношения между государством, Автономной республикой Крым и территориальными громадами по обеспечению соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения функций, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины.

- 
- **Субъектами межбюджетных отношений** являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.
 - **Целью регулирования** межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между полномочиями на осуществление расходов, закрепленными законодательными актами Украины за бюджетами, и финансовыми ресурсами, которые должны обеспечивать выполнение этих полномочий, т.е. перераспределение бюджетных ресурсов.

Основные способы разграничения доходов между бюджетами:

1. Распределение налогов и других доходов между бюджетами разных уровней.
2. Деление поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем бюджетной системы конкретных частей налога в рамках единой ставки налогообложения.
3. Установление территориальных надбавок к общегосударственным налогам в пользу местного самоуправления.
4. Установление территориальных надбавок к местным налогам в пользу общегосударственных органов власти.

Причины территориальных отличий в формировании доходов, составе и объеме расходов местных бюджетов:

1. Различный уровень экономического развития хозяйственного комплекса административно-территориальных единиц и его специализация.
2. Разнообразие природно-климатических условий.
3. Разное экологическое состояние территорий.
4. Особенности расположения населенных пунктов, в частности административных центров.
5. Насыщенность путями сообщения.
6. Количество населения, его возрастной состав.
7. Сформированная на протяжении длительного периода сеть объектов социальной и бытовой инфраструктуры, ее состояние.

- **Функцию согласования и упорядочивания** существующих потребностей и финансовых возможностей всех бюджетов и, соответственно, возвращения бюджетной системы в состояние относительного равновесия выполняет **регулирование**.
- Состояние равновесия бюджетной системы достигается при условии равномерного и пропорционального обеспечения ресурсами и соответствующего осуществления расходов каждым из ее звеньев.

2. Виды межбюджетных трансфертов

- Согласно ст. 96 БКУ:

Виды межбюджетных трансфертов
<ol style="list-style-type: none">1. Дотация выравнивания2. Субвенция.3. Средства, которые передаются в Государственный бюджет и местные бюджеты из других местных бюджетов.4. Дополнительные дотации.

1. Дотация выравнивания

2. Субвенция.

3. Средства, которые передаются в Государственный бюджет и местные бюджеты из других местных бюджетов.

4. Дополнительные дотации.

Характеристика межбюджетных трансфертов

Виды межбюджетных трансфертов	Целевое назначение средств
Дотации выравнивания	Бюджету АРК, областным, районным, г. Киева и Севастополя, городам республиканского и областного значения
	Бюджетам районов в городах, сел, поселков, городов районного значения и их объединений
Субвенции	На осуществление программ социальной защиты
	На компенсацию потерь доходов бюджетов местного самоуправления в связи с осуществлением собственных полномочий вследствие предоставления льгот, установленных государством
	На выполнение инвестиционных проектов
	На содержание объектов совместного пользования или ликвидацию негативных последствий деятельности объектов совместного пользования
	На выполнение собственных полномочий территориальных громад сел, поселков, городов и их объединений
	Другие субвенции
Средства, которые передаются	Государственному бюджету Украины
	Местным бюджетам
Дополнительные дотации	Местным бюджетам депрессивных и горных территорий

Дотации как вид трансфертов

- **Бюджетные дотации** - трансфертные ресурсы, которые передаются из государственного бюджета Украины местным бюджетам или из местных бюджетов высшего административного уровня местным бюджетам низшего административного уровня безвозвратно для сбалансирования их доходов и расходов.
- Дотация **не может иметь целевого назначения**. Она может считаться одним из источников доходов местных бюджетов, которые используются на цели, обозначенные органами местного самоуправления.

Субвенция как вид трансфертов

- **Бюджетная субвенция** - трансфертные ресурсы, которые передаются из государственного бюджета местным бюджетам или из местных бюджетов высшего уровня в местные бюджеты низшего административного уровня **на финансирование целевых расходов** и которые **подлежат обязательному возврату в случае нецелевого использования**.
- Бюджетные субвенции необходимо направлять в местные **бюджеты развития**.
- Объемы предоставления бюджетных субвенций должны определяться для каждой территориальной единицы с учетом целей региональной финансовой политики, сближения и выравнивания уровней развития отдельных регионов Украины.

3. Финансовое выравнивание и бюджетное регулирование

- Термин «выравнивание» впервые появился в Законе Украины «О бюджетной системе Украины» в 1995 году.
- в 1997 г. в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» трансформировался в «бюджетное выравнивание».
- *Объективной причиной* существования финансового выравнивания считают тот факт, что государство взяло на себя обязательство обеспечить одинаковый уровень предоставления общественных услуг для всех граждан, финансирование которых обеспечивается преимущественно за счет бюджетных средств.

Финансовое выравнивание

- **Финансовое выравнивание** - приведение расходов местных бюджетов в соответствие с гарантированным государством минимальным уровнем социальных услуг на одного жителя, ликвидация диспропорций в осуществлении бюджетных расходов по отдельным территориям.
- *Главным инструментом* проведения финансового выравнивания являются бюджетные **трансферты**.

При финансовом выравнивании целесообразно придерживаться следующих подходов:

- - учитывать месторасположение населенных пунктов, природно-климатических, экологических, демографических и др. условий;
- - согласование с основными целями и приоритетами региональной политики, учета перечня депрессивных территорий;
- - выравниванию расходов должно предшествовать выравнивание доходов местных бюджетов;
- - обеспечения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении источников доходов.

Сбалансирование бюджетов

- Сбалансирование бюджетов одного уровня, которое невозможно провести только путем разграничения их доходов и расходов, достигается с помощью бюджетного регулирования.
- **Бюджетное регулирование** - предоставление средств из государственного бюджета местным бюджетам с целью сбалансирования доходов и расходов всех бюджетов, переливание средств из «богатых» территорий в «бедные».

Виды бюджетного регулирования:

- ***вертикальное*** – обеспечение необходимыми доходами бюджетов разных уровней (государственные и местные бюджеты);
- ***горизонтальное*** – выравнивание доходов и расходов однотипных видов бюджетов (городских, сельских, поселковых).

Задания

бюджетного регулирования:

- - достижение соответствия между расходами и доходами местных бюджетов разных видов, т.е. их сбалансирование;
- - обеспечение равномерности в поступлении доходов для предупреждения разрывов в финансировании расходов;
- - достижение заинтересованности органов местного самоуправления в полной мобилизации доходов на своей территории;
- - обеспечение самостоятельности в использовании дополнительно полученных средств в процессе исполнения бюджетов;
- - перераспределение бюджетных ресурсов между «богатыми» и «бедными» в финансовом отношении территориями;
- - увязка объемов полученной финансовой помощи с конкретными усилиями по мобилизации налогов и сборов, привлечения дополнительных источников доходов;
- - осуществление финансового выравнивания.

Инструменты бюджетного регулирования

- собственные доходы
- процентные отчисления от общегосударственных налогов и доходов (закрепленные доходы);
- бюджетные трансферты
- бюджетные ссуды

Методы бюджетного регулирования:

- Традиционно в бюджетной практике Украины используются два метода бюджетного регулирования:
 - метод процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, которые взимаются на территории местного бюджета;
 - предоставление финансовой помощи бюджетам в определенной сумме (бюджетные трансферты).

4. Алгоритм расчета дотаций выравнивания в Украине

- Порядок расчета объема дотации выравнивания из государственного бюджета местным бюджетам определен
- ст. 97 и 98 Бюджетного Кодекса Украины
 - Постановлением Кабинета Министров Украины от 08.12.2010 року № 1149 «Некоторые вопросы распределения объема межбюджетных трансфертов»

Формула распределения объема межбюджетных трансфертов должна учитывать следующие параметры:

- **финансовые нормативы бюджетной обеспеченности** и корректирующие **коэффициенты к ним**;
- количество жителей и количество потребителей социальных услуг;
- **индекс относительной налогообеспособности** соответствующего города или района;
- **прогнозный показатель корзины доходов бюджетов** местного самоуправления;
- **коэффициент выравнивания**;
- норматив количества работников органов местного самоуправления в расчете по отношению к численности населения.

Алгоритм расчета дотации выравнивания

- Объем дотации выравнивания из государственного бюджета рассчитывается **по общему фонду** местного бюджета как разница между расчетным показателем объема расходов и расчетным объемом доходов (корзины доходов), закрепленных за соответствующими местными бюджетами, рассчитанная в установленном порядке с применением **коэффициента выравнивания** согласно формуле.

Формула расчета дотации выравнивания

$$T_i = a_i (V_i - Dizak), \text{ где}$$

- T_i – объем дотации выравнивания из государственного бюджета
- a_i – коэффициент выравнивания
- V_i – расчетный показатель объема расходов местных бюджетов
- $Dizak$ – расчетный объем (корзина) прогнозных доходов, закрепленных за соответствующими местными бюджетами

Расчетный объем прогнозных доходов (D_{izak})

$$D_{izak} = D_{\text{ср. по Укр.}} * I_{\text{н/с}} * Q_{\text{ср. тер.}}$$

- **D_{izak}** - расчетный объем прогнозных доходов, закрепленных за соответствующими местными бюджетами
- **$D_{\text{ср. по Укр.}}$** – прогнозный среднелюдской объем закрепленных доходов в среднем по Украине
- **$I_{\text{н/с}}$** – индекс относительной налогообеспособности
- **$Q_{\text{ср. тер.}}$** – среднегодовая численность населения соответствующей территории

Индекс относительной налоговоспособности

- является **коэффициентом**, который **определяет уровень налоговоспособности соответствующего бюджета в сравнении с аналогичным средним показателем по Украине в расчете на одного человека.**
- рассчитывают на основе отчетных данных о **фактических поступлениях** соответствующих налогов, сборов в эти бюджеты **за три последние года** (базовый период), которые предшествуют году, в котором формируются показатели бюджета на плановый период. При этом **учитываются потери** закрепленных доходов соответствующих местных бюджетов в базовом периоде вследствие предоставления льгот плательщикам налогов согласно решений ВР АРК и соответствующих местных советов.

Индекс относительной налогоеспособности

$$I_{\text{н/с}} = \frac{\text{среднедушевой объем фактических доходов соответствующей территории}}{\text{среднедушевой объем фактических доходов в среднем по Украине}}$$

- Если $I_{\text{н/с}} < 1$, то данная территория требует дотации выравнивания
- Если $I_{\text{н/с}} > 1$, то данная территория не нуждается в дотации выравнивания, а излишек средств должен быть передан в вышестоящий бюджет.

5. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в Украине

- обеспечить органы местного самоуправления бюджетными ресурсами, достаточными для исполнения делегированных полномочий государственной власти;
- сформировать комфортные условия для наращивания собственной доходной базы местных бюджетов;
- законодательно определять на каждый бюджетный год перечень депрессивных территорий с целью проведения эффективного финансового выравнивая;
- разработать действенный механизм стимулирования регионов-доноров государственного бюджета;
- внедрить конкурсный отбор проектов в процессе предоставления территориям инвестиционных субвенций.