



***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"><li>1. Дотация выравнивания</li><li>2. Субвенция.</li><li>3. Средства, которые передаются в Государственный бюджет и местные бюджеты из других местных бюджетов.</li><li>4. Дополнительные дотации.</li></ol> |

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**

| <b>Виды межбюджетных трансфертов</b> | <b>Целевое назначение средств</b>  |
|--------------------------------------|--|
| 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 налогообеспеченности
- **$Q_{\text{ср. тер.}}$**  – 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.